



Sacha Zala, Thomas Bürgisser und Christian Bracher (Hg.)

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen
des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz
1969–1996

Sacha Zala, Thomas Bürgisser und Christian Bracher (Hg.)

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen
des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz
1969–1996

Diplomatische Dokumente der Schweiz

Die Quaderni di Dodis sind eine Publikationsreihe der Forschungsstelle
Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Reihe
finden sich unter dodis.ch/quaderni.

Herausgeber der Reihe: Sacha Zala
Redaktion: Janick Rüttimann
Grafisches Konzept & Layout: dewil.ch

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. em. Dr. Madeleine Herren (Präsidentin, Universität Basel), Prof.
Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. em. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne),
Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Tobias Hodel (Universität Bern), Prof.
Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Amalia Ribì Forclaz (Geneva Graduate
Institute), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Geneva Graduate
Institute), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität
Genf), Prof. em. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

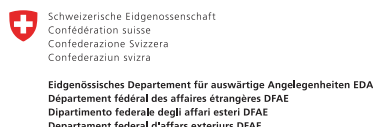
Diese Publikation ist Open Access online im Volltext verfügbar: dodis.ch/q31.

1. Auflage
Bern 2026

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, 3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
E-Mail: quaderni@dodis.ch



Publiziert mit der Unterstützung des Eidgenössischen Departements für auswärtige
Angelegenheiten (EDA)



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz – [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



ISBN 978-3-907261-81-1 (.pdf)
ISBN 978-3-907261-82-8 (Print)
ISBN 978-3-907261-83-5 (.epub)
ISSN 2235-509X
DOI <https://doi.org/10.5907/Q31>

Titelbild: Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Bundesrat Flavio Cotti, erläutert am 25. Juni
1996 in der Wiener Hofburg seinen Entscheid, im September in Bosnien und Herzegowina
allgemeine Wahlen durchzuführen (Keystone).



Inhaltsverzeichnis

7	Vorwort
11	Editorische Notiz
13	Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz – eine Einleitung
39	Dokumentenverzeichnis
49	Dokumente
309	Appendix / Appendice

Im Jahr 2026 übernahm die Schweiz nach 1996 und 2014 zum dritten Mal den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Als bislang einziges Land, das der Organisation dreimal vorstand, unterstrich die Schweiz damit ihre historisch gewachsene enge Verbundenheit mit der OSZE. Im Rahmen des Vorsitzprogramms beschloss der Bundesrat die Durchführung von vier internationalen Konferenzen, die zentrale Themen und Herausforderungen der OSZE aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchteten.

Den Auftakt bildete am 9. und 10. Februar in St. Gallen die Konferenz «Bekämpfung von Antisemitismus: Bewältigung der Herausforderungen von Intoleranz und Diskriminierung». Am 7. und 8. Mai folgte in Genf die Tagung «Antizipation von Technologien – für eine sichere und humane Zukunft». Die dritte Konferenz, die Dodis in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) am 3. und 4. September in Bern unter dem Titel «Von Genf bis Helsinki: Entstehung und Hauptzweck der OSZE» ausrichtete, rückte die historische Dimension der Organisation und ihre Ursprünge im KSZE-Prozess ins Zentrum. Mit «Deeskalation im Cyberraum: Mediation und präventive Diplomatie» wurde die Reihe am 29. und 30. September in Zug abgeschlossen. Den politischen Höhepunkt und Abschluss des Schweizer Vorsitzjahres soll der am 3. und 4. Dezember in Lugano stattfindende OSZE-Ministerrat bilden.

Die Berner OSZE-Konferenz fand im Rahmen der 18th *International Conference of Editors of Diplomatic Documents* (ICEDD) statt, zu der Dodis ihre Schwesterprojekte aus aller Welt nach Bern einlud. Als wissenschaftliche Grundlage der Konferenz veröffentlichte Dodis die internationale Quellenedition «Geneva, Helsinki, and the Making of the CSCE. International Diplomatic Documents on the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969–1975».¹ Der Band vereint über 100 diplomatische Dokumente, die von den Editionsprojekten aus 15 Staaten – Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Österreich, Polen, Portugal, der Schweiz, der Türkei, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten – sowie von zwei internationalen Organisationen, der Europäischen Union (EU) und der North Atlantic Treaty Organization (NATO), ausgewählt und ediert wurden. Mit der Beteiligung von insgesamt 17 nationalen und internationalen Editionsprojekten stellt der Band die bislang internationalste Gemeinschaftsedition diplomatischer Dokumente dar. Damit gelang es im Rahmen der ICEDD erstmals, die Quellen einer derart grossen Zahl staatlicher und internationaler Akteure in einer gemeinsamen Edition zusammenzuführen. Das

¹ Sacha Zala and Thomas Bürgisser (ed.): *Geneva, Helsinki, and the Making of the CSCE. International Diplomatic Documents on the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969–1975*, Quaderni di Dodis – fonti, vol. 30, Bern 2026, dodis.ch/q30.

Werk bildet damit nicht nur einen besonderen wissenschaftlichen Ertrag der Berner Konferenz, sondern zugleich einen Meilenstein in der internationalen Zusammenarbeit diplomatischer Editionsprojekte. Die aussergewöhnliche Vielfalt der Provenienzen eröffnet eine in dieser Breite einzigartige multiperspektivische Sicht auf die Entstehung des KSZE-Prozesses vom Budapester Appell von 1969 über die Verhandlungen in Helsinki und Genf bis zur Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975 (www.dodis.ch/q30).

Mit ihren Publikationen verfolgt Dodis das Ziel, einen Überblick über die Gesamtheit der internationalen Beziehungen der Schweiz zu vermitteln. Dazu stellt die Forschungsstelle der Forschung und der Öffentlichkeit eine Auswahl an amtlichen Quellen zur Verfügung, welche die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen und die vielfältigen transnationalen Verflechtungen des Landes dokumentieren und zu deren Verständnis beitragen. Der Fokus auf grenzübergreifende Prozesse eröffnet neue Perspektiven auf Themen, die in der öffentlichen Debatte noch wenig Beachtung finden, und ermöglicht vertiefte Einblicke in die Einbindung der Schweiz in das System der internationalen Beziehungen. Die systematischen Forschungen zum breiten Spektrum der schweizerischen Aussenpolitik, die in der Serie *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) abgebildet sind, werden in der Reihe *Quaderni di Dodis – fonti* durch thematische Schwerpunkte gezielt ergänzt und vertieft.

Im vorliegenden Band der *Quaderni di Dodis – fonti* richten wir mit fünfzig ausgewählten Dokumenten den Blick gezielt auf die Rolle der Schweiz von den Anfängen des KSZE-Prozesses 1969 bis hin zur ersten Schweizer OSZE-Präsidentschaft 1996. In der Datenbank Dodis stehen insgesamt mehr als 1200 sorgfältig ausgewählte und mit präzisen Metadaten erschlossene Dokumente zur KSZE und OSZE zur Verfügung. Sie dokumentieren die Verhandlungen in Helsinki und Genf (dodis.ch/T1409), das schweizerische Streitschlichtungsprojekt (dodis.ch/T1874), die KSZE-Schlussakte (dodis.ch/T1410) sowie die KSZE-Folgetreffen von Belgrad (dodis.ch/T1411), Madrid (dodis.ch/T1412), Wien (dodis.ch/T1684) und Helsinki (dodis.ch/T1946). Hinzu kommen zahlreiche Dokumente zu KSZE-Expertentreffen, etwa zur friedlichen Streitbeilegung in Montreux (dodis.ch/T2974), zu menschlichen Kontakten in Bern (dodis.ch/T2747) sowie zu nationalen Minderheiten (dodis.ch/T1875) und zur Streitbeilegung (dodis.ch/T2209) in Genf. Dokumentiert sind ferner die Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa in Stockholm (dodis.ch/T1839), die VSBM-Verhandlungen in Wien (dodis.ch/T2978) und die KSZE-Gipfeltreffen von Paris (dodis.ch/T1806) und Budapest (dodis.ch/T2486) sowie das OSZE-Gipfeltreffen von Lissabon (dodis.ch/T2708). Dank der Verknüpfungen im Anmerkungsapparat des vorliegenden Bandes mit zahlreichen weiteren Dokumenten und Informationen in der Datenbank Dodis wird diese Quellsammlung zu einem wertvollen Kompass für weitere Forschungen.

Die Auswahl der fünfzig Dokumente umfasst erstens Quellen zur KSZE, die bereits in den Bänden 24–27 der Serie 2 der DDS publiziert worden sind. Dabei wurde der quellenkritische Anmerkungsapparat der Dokumente aus dem Zeitraum 1969 bis 1978 an die neuesten editorischen Standards angepasst und erweitert, zusätzliche Metadaten recherchiert sowie zahlreiche Verweise auf neu in

die Datenbank integrierte Dokumente ergänzt. Zweitens wurden die Dokumente zur KSZE/OSZE aus den Jahren 1990 bis 1995 aus der Serie 3 für den vorliegenden Band neu ediert. Drittens konnten für die bislang bestehende Lücke in der systematischen Erschliessung der Jahre 1979 bis 1989 durch die DDS dank der finanziellen Unterstützung des EDA 18 Dokumente erstmals für den vorliegenden Band ausgewählt, ediert und annotiert werden; hinzu kommen Hunderte neu erschlossene Dokumente für die Datenbank. Sobald die derzeit aufgrund der noch ausstehenden Finanzierung unterbrochene systematische Erforschung der Jahre 1979 bis 1989 für die entsprechenden DDS-Bände wiederaufgenommen werden kann, lassen sich zusätzliche Kontextinformationen erschliessen. Die im vorliegenden Band erstmals publizierten Dokumente können dann im Hinblick auf ihre spätere Aufnahme in die DDS erneut bearbeitet und gegebenenfalls mit zusätzlichen Informationen angereichert werden. Viertens endet der Band mit fünf Dokumenten aus dem Jahr 1996, in dem die Schweiz erstmals den Vorsitz der OSZE innehatte. Diese wurden auch für den noch in Arbeit befindlichen Band DDS 1996 ausgewählt, können nun aber ausnahmsweise wenige Wochen vor Ablauf der dreissigjährigen Schutzfrist bereits im vorliegenden Band publiziert werden. Damit umspannt die vorliegende Edition einen Zeitraum von 28 Jahren: vom zunächst skeptisch beurteilten Vorschlag zur Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz über die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses bis zu dessen Weiterentwicklung zur OSZE, der grössten regionalen Sicherheitsorganisation der Welt, deren Vorsitz 1996 erstmals der Schweizer Aussenminister als Chairman-in-Office übernahm und den die Schweiz dreissig Jahre später zum dritten Mal innehat.

Dass dieser Band zum 30-jährigen Jubiläum der ersten schweizerischen OSZE-Präsidentschaft erscheinen und der Öffentlichkeit vorgestellt werden kann, ist dem Engagement und der Unterstützung zahlreicher Personen zu verdanken. An erster Stelle gilt mein Dank dem EDA, das die Erforschung der Aktenbestände im Schweizerischen Bundesarchiv sowie die Erarbeitung und Publikation des Bandes finanziell unterstützt hat. Für die ausserordentlich produktive und erfolgreiche Zusammenarbeit während des intensiven Präsidialjahres 2026 möchte ich insbesondere Bundesrat Ignazio Cassis sowie Botschafterin Muriel Peneveyre, Leiterin der Task Force für den schweizerischen OSZE-Vorsitz, meinen besonderen Dank aussprechen. Bundesrat Cassis misst der historischen Forschung stets grosse Bedeutung bei und hat vor diesem Hintergrund auch die Aufarbeitung der Geschichte des KSZE- und OSZE-Prozesses nachdrücklich unterstützt.

Mein grösster Dank für die rechtzeitige Fertigstellung dieses Bandes gilt meinen beiden Mitherausgebern Thomas Bürgisser und Christian Bracher. Mit unermüdlichem Elan, grosser wissenschaftlicher Sorgfalt und ausserordentlichem Engagement haben sie die einschlägigen Bestände im Schweizerischen Bundesarchiv ausgewertet, die Dokumente ausgewählt und sorgfältig erschlossen. Ohne ihren grossen Einsatz hätte dieser Band in dieser Form und zu diesem Zeitpunkt nicht erscheinen können. Wie immer haben die Mitarbeitenden der Forschungsstelle mit ihrer tatkräftigen und kollegialen Unterstützung entscheidend dazu beigetragen, den Band fertigzustellen und alle dazugehörigen Dokumente für die Datenbank Dodis aufzubereiten und zu erschliessen. Dafür bin ich allen sehr dankbar.

- 10 Besonders danken möchte ich Flurina Felix, Lena Heizmann, Janik Hug, Janick Rüttimann und Yves Steiner sowie unseren wissenschaftlichen Hilfskräften und Zivildienstleistenden Carmine Albisetti, Till Glauser, Mathilde Léger, Emil Sidler und Georgios Spinthakis.

Bern, im Oktober 2026

Sacha Zala

Die Forschungsstelle Dodis ist das Kompetenzzentrum für die Geschichte der internationalen Beziehungen und die Aussenpolitik der Schweiz. Dodis ist ein Institut der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (SAGW) und somit Teil der Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+). Sie steht unter dem Patronat der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte (SGG) und geniesst die Unterstützung des Schweizerischen Bundesarchivs (BAR), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie der Bundeskanzlei (BK). Ihre Finanzierung durch das Parlament basiert auf dem Bundesbeschluss über die Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung.

Die systematische Edition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS) wird durch thematische Quelleneditionen, die in der Reihe *Quaderni di Dodis – fonti* publiziert werden, ergänzt. Dadurch können einzelne Themen vertieft behandelt, die entsprechenden Quelleneditionen als Open-Access-Publikationen der Forschungsgemeinschaft und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt sowie die Daten und Metadaten der Datenbank Dodis gezielt ausgebaut und ergänzt werden.

Der vorliegende Band ist dem Engagement der Schweiz im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der daraus hervorgegangenen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der weltweit grössten regionalen Sicherheitsorganisation, gewidmet. Er umfasst die Jahre 1969 bis 1996 und reicht damit von den Anfängen des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz. Eine Vielzahl von Anmerkungen im wissenschaftlichen Apparat zu einzelnen Aspekten oder verwandten Themen verweist auf weiterführende Dokumente in der Datenbank Dodis. Somit werden die 50 Dokumente dieses Bandes zum unerlässlichen Kompass bei der Orientierung in der grossen Fülle der in der Datenbank verfügbaren Informationen. Im wissenschaftlichen Apparat des Bandes werden Permalinks angegeben, die zugleich als direkte und dauerhafte Internetadressen dienen, beispielsweise dodis.ch/58821. Diese Permalinks ermöglichen eindeutige Verweise auf Dokumente und Themen sowie auf weitere Angaben zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen und erleichtern die Konsultation der Datenbank Dodis entscheidend. Aktenedition und Datenbank ergänzen sich auf diese Weise symbiotisch.

Die Dokumente werden nach Verfassungsdatum in strikt chronologischer Reihenfolge präsentiert. Zur Erleichterung der Benutzung führt der Band ein Dokumentenverzeichnis mit Regesten in der jeweiligen Sprache der Dokumente. Dokumente, die nur auszugsweise ediert werden, sind als «Auszug» gekennzeichnet. Ausgelassene Textpassagen sind durch Auslassungszeichen in eckigen Klammern [...] kenntlich gemacht und mit einer Anmerkung versehen. Anrede- und Grussformeln werden stillschweigend weggelassen, ausser in Fällen, in denen ihnen eine besondere Bedeutung zukommt. In der Datenbank Dodis ist das jeweilige

Faksimile immer in ganzer Länge konsultierbar. Die Transkriptionen werden nach den Standards der Text Encoding Initiative (TEI) strukturiert ausgezeichnet und können dadurch sowohl im Internet im HTML-Format konsultiert als auch im maschinenlesbaren XML-Format heruntergeladen und weiterverwendet werden.

Der redaktionelle Teil umfasst den Kopf der Dokumente sowie den Anmerkungsapparat und ist in der Sprache des Dokuments abgefasst. Er setzt sich deutlich (*kursiv*) vom Text des Dokuments (aufrecht) ab. Kursivsatz innerhalb des Dokuments gibt originale Hervorhebungen an (Zwischentitel, Unterstreichungen, Sperrungen etc.). Eingriffe der Herausgebenden in die Dokumente sind kursiv in eckige Klammern gesetzt. Orthografie und Interpunktion wurden bei offensichtlichen Fehlern stillschweigend bereinigt und die Schreibweise innerhalb der Texte vereinheitlicht.

Der Kopf der Dokumente enthält den Permalink (z. B. dodis.ch/38867) für das Auffinden des Faksimiles und der Metadaten in der Datenbank Dodis, den redaktionellen Titel, eventuell vorhandene Klassifikations- und Dringlichkeitsvermerke (z. B. vertraulich, geheim etc.) sowie den Ort und das Datum der Entstehung der Quelle (z. B. das Datum eines Protokolls). Das allfällige Datum des Ereignisses, auf das sich das Aktenstück bezieht (z. B. das Datum der protokollierten Sitzung), wird entweder im Dokumententitel oder im redaktionellen Titel erwähnt. Der Dokumententitel ist in VERSALIEN gesetzt und orientiert sich am Originaltitel des Aktenstücks. Dokumententitel in eckigen Klammern sind redaktionell gesetzt.

Die erste Anmerkung jedes Dokuments verweist über die Archivsignatur auf den Fundort. In der Datenbank Dodis werden allfällige weitere Fundorte des Dokuments angegeben. Zusätzlich zu den Archivsignaturen werden auch die *Aktenzeichen* der Dossiers, so wie sie in den Findmitteln erscheinen (z. B. B.72.09.15.1), in Klammern angegeben, was das Auffinden der entsprechenden Dokumente sichern und weiterführende Recherchen erleichtern soll. Ferner enthält die erste Anmerkung Hinweise auf die Autorschaft, die Adressaten und den Entstehungskontext sowie weitere relevante quellenkritische Informationen.

Der Gebrauch von Majuskeln und Minuskeln in Fernschreiben wird zugunsten der Lesbarkeit normalisiert. Bei besonderen editionsphilologischen Fragestellungen sowie text- und quellenkritischen Fragen können Forschende den edierten Text jederzeit anhand des Faksimiles des Originaldokuments in der Datenbank Dodis überprüfen. Die Anmerkungen und die redaktionellen Texte folgen der heutigen Orthografie, orientieren sich jedoch an sprachlichen Formen und Quellenbegriffen in ihrem historischen Entstehungskontext.

Soweit möglich, werden in den edierten Dokumenten erwähnte Quellen ebenfalls erschlossen. Konnte ein referenziertes Dokument trotz gründlicher Nachforschungen nicht gefunden werden, ist die Formel «*nicht ermittelt / pas retrouvé*» angegeben.

Der Appendix des Bandes verweist auf dynamische Online-Verzeichnisse und Register, welche die hier edierten Dokumente erschliessen und mit weiterführenden Informationen in den vier Sprachen der Datenbank Dodis (Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch) verknüpfen. Als hilfreicher Ausgangspunkt für weitere Forschungen liefert das Verzeichnis der benutzten Dossiers Informationen zur Auffindbarkeit der Dokumente in den Archiven. Die digitale Liste aller Abkürzungen sowie die Register zu Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen ermöglichen das rasche Auffinden der gesuchten Informationen.

Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz – eine Einleitung

Wohl kaum je zuvor hatten sich die Blicke der Weltöffentlichkeit derart gebannt auf einen Schweizer Aussenminister gerichtet wie an jenem 25. Juni 1996. In der Wiener Hofburg wartete die internationale Presse gespannt auf die Rede von Bundesrat Flavio Cotti, der in diesem Jahr Amtierender Vorsitzender der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) war. Wie kam es dazu?

Vor dreissig Jahren beherrschte ein Thema die europäische Sicherheitspolitik: die Überwindung der Kriege auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens. Unter massivem Druck der Vereinigten Staaten von Amerika und nach schweren und anhaltenden NATO-Luftangriffen hatten die Konfliktparteien im November 1995 auf einer abgeschotteten Militärbasis in Ohio das Friedensabkommen von Dayton paraphiert, das dem jahrelangen Morden, Foltern und Vertreiben in Bosnien und Herzegowina ein Ende setzte. Der OSZE fiel bei der Umsetzung des Friedens eine Schlüsselrolle zu. Sie sollte den Friedensprozess überwachen und die ersten freien Nachkriegswahlen in Bosnien organisieren. Am 1. Januar 1996 übernahm die Schweiz den OSZE-Vorsitz – und damit eine Verantwortung von aussergewöhnlicher Tragweite. Als Amtierender Vorsitzender musste Aussenminister Cotti entscheiden, ob die Wahlen, wie im Dayton-Vertrag vorgesehen, spätestens am 14. September 1996 stattfinden konnten – oder ob sie verschoben werden mussten.

Cotti hatte sich seine Entscheidung nicht leicht gemacht. Ganze fünf Mal war er zwischen Januar und Juni nach Bosnien gereist, um sich über die Entwicklungen vor Ort ein Bild zu machen und zu prüfen, ob die Rahmenbedingungen des Dayton-Abkommens für freie, faire und demokratische Wahlen gegeben seien. An der Zwischenbilanzkonferenz des Peace Implementation Council in Florenz am 14. Juni 1996 überraschte Cotti die internationale Staatengemeinschaft sowie die Akteure vor Ort, die auf die Wahlen drängten: Er hatte sich noch nicht zu einem Beschluss durchgerungen und forderte stattdessen eine bessere Umsetzung der Bestimmungen von Dayton. Auch an der Sondersitzung des Ständigen Rats der OSZE in der Hofburg vom 25. Juni eröffnete Bundesrat Cotti seine Ansprache mit der Feststellung, dass seiner Meinung nach in Bosnien trotz Fortschritten die minimalen Voraussetzungen für freie Wahlen nicht gegeben seien. Dennoch spreche vieles dafür, sie durchzuführen. Ein Aufschub würde Verunsicherung säen, könnte zentrifugale Kräfte stärken und die politische Spaltung im Land vertiefen. Vor- und Nachteile eines fahrplanmässigen Wahltermins hielten sich praktisch die Waage. Nach sorgfältiger Prüfung sämtlicher Argumente rang sich Cotti schliesslich zu einer Entscheidung durch: «Après avoir pesé soigneusement tous les facteurs, j'arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de solution de rechange convaincante à la tenue des élections» (Dok. 48, dodis.ch/76057).

Obwohl die Voraussetzungen nicht erfüllt gewesen seien, gab der Amtierende Vorsitzende an jenem 25. Juni grünes Licht für die Abhaltung allgemeiner Wahlen in Bosnien und Herzegowina am 14. September. Dieser für die postjugoslawische Nachkriegsordnung massgebliche Beschluss von Bundesrat Cotti, der den Schlusspunkt der vorliegenden Quellenedition bildet, steht sinnbildlich für die Ambiguität eines Vierteljahrhunderts schweizerischen Engagements bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der OSZE. Einerseits zeigt er, wie die neutrale Schweiz im KSZE-Prozess in zuvor nie erahnter Weise Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Politik nehmen konnte – ohne Mitglied einer supranationalen Organisation wie der Europäischen Union (EU), eines Militärbündnisses wie der NATO oder der Weltorganisation UNO zu sein – und sich dabei Expertise und Ansehen in diversen Gebieten der internationalen Politik erarbeitete. Von Anfang an hatte die Stimme der Schweiz in der KSZE Gewicht. Andererseits führt der Bosnien-Entscheid ebenso deutlich vor Augen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb dieses gesamteuropäischen Forums von den realpolitischen Machtverhältnissen auf dem Kontinent begrenzt wurden. Letztlich hingen – und hängen – tragfähige Lösungen für die europäische Sicherheitspolitik vom Willen der grossen Akteure ab.

Die in diesem Band präsentierten Dokumente aus den Jahren 1969 bis 1996 zeigen, wie die Schweiz, die «politischen» multilateralen Organisationen ansonsten fernblieb, im KSZE-Prozess erstmals die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen multilateraler Diplomatie ausloten konnte – und dabei jene essenziellen Erfahrungen sammelte, die seit den 1970er Jahren massgeblich zu einer Normalisierung ihrer Aussenpolitik beitrugen.

Vom Budapester Appell zur Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki

Die Schweiz war nach Deutschland, der Tschechoslowakei, Schweden, Italien und Ungarn unter den ersten Staaten, die sich für einen Vorsitz in der KSZE/OSZE bewarben. Nach 1996 präsidierte die Schweiz 2014 abermals die OSZE und 2026 – als erstes Land überhaupt – zum dritten Mal. Dieses erfolgreiche Engagement steht in starkem Kontrast zum anfänglichen Misstrauen der Schweizer Diplomatie gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Warschauer-Pakt-Staaten vom 17. März 1969 zur Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Wenige Monate nach der Niederschlagung des «Prager Frühlings» in der Tschechoslowakei im August 1968 erschien der sogenannte Budapester Appell für die Überwindung der militärischen Konfrontation, die Anerkennung der europäischen Grenzen, friedliche Koexistenz und stärkere Zusammenarbeit zwischen Ost und West als eine weitere Episode im sowjetischen Bemühen, die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Herrschaft Moskaus über Osteuropa in einem internationalen Vertragswerk zu zementieren und den Einfluss der USA auf dem Kontinent zurückzudrängen. «Bei der Frage, was eine solche Konferenz anstreben und erzielen kann, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass nichts dahinter steckt», monierte Botschafter Rudolf Bindschedler an der konstituierenden Sitzung einer Arbeitsgruppe des Eidg. Politischen Departements (EPD), die

sich mit der europäischen Sicherheitskonferenz auseinandersetzen sollte. Dem einflussreichen Rechtsberater des EPD und Professor für Völkerrecht an der Universität Bern erschien damals einzig die mögliche Anerkennung der Neutralität als ein für die Schweiz interessanter Mehrwert einer Konferenz, an der man sich ansonsten vor allem deshalb beteiligen musste, weil man nicht als einziges Land «völlig abseits stehen» wollte (Dok. 1, dodis.ch/32405). Ausgerechnet Bindschedler sollte in den ersten Jahren die Federführung des KSZE-Dossiers übernehmen – jener Mann, der als Architekt der in den 1950er Jahren entwickelten und nach ihm benannten restriktiven neutralitätspolitischen Doktrin die schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg entscheidend mitgeprägt hatte (dodis.ch/9564).

Das anfängliche schweizerische Desinteresse an der Sicherheitskonferenz lässt sich nicht zuletzt an der Aktenposition ablesen, unter der das EPD die Unterlagen des Projekts ablegte: versteckt in der Registratur der Abteilung für Politische Angelegenheiten unter B.7 «Recht, Verträge und Politik fremder Staaten», Unterkategorie 2 «Verträge fremder Staaten unter sich» und der Subposition 09 «Nichtangriffspakte». B.72.09.15.1 lautete das Aktenzeichen für die KSZE – wobei die Faustregel gilt: Je länger die Dossiernummer, desto belangloser die darunter abgelegte Materie. Die Einordnung ist bezeichnend: Für eine gesamteuropäische, multilaterale Sicherheitspolitik gab es im konzeptionellen Koordinatensystem des EPD noch gar keinen eigenen Platz. Die KSZE musste gewissermassen dort abgelegt werden, wo in der bestehenden Ordnung noch Raum für sie war. Bis zum Jahr 1996 sollte sich in dieser unscheinbaren Unterrubrik eine gewaltige, exponentiell wachsende Aktenfülle ansammeln, deren Bearbeitung schliesslich einen gesamten Dienstzweig des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), einen Sonderstab, sämtliche Chefbeamten, zahlreiche Ämter anderer Departemente sowie den gesamten Bundesrat in Beschlag nahm.

Trotz der ursprünglich pessimistischen Einschätzung war die Initiative zur Einberufung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz erfolgreich, da sie von einem günstigen weltpolitischen Momentum erfasst wurde. Die Verschärfung des sowjetisch-chinesischen Antagonismus, der Beginn der Verhandlungen über die Begrenzung strategischer Nuklearwaffen zwischen den USA und der UdSSR, der Abschluss des ABM-Vertrags (Anti-Ballistic Missile Treaty), die neue deutsche Ostpolitik und die Regelung der Beziehungen zwischen BRD und DDR sowie das Viermächte-Abkommen über Berlin schufen ein Klima, das Verhandlungen zwischen West- und Osteuropa begünstigte. Alle 33 europäischen Staaten (mit Ausnahme Albaniens) sowie die USA und Kanada (die auf Druck des Westens und der Neutralen mit am Tisch sitzen sollten) erhofften sich von der KSZE zumindest gewisse Vorteile und Chancen. Auch der Vorsteher des EPD, Bundesrat Willy Spühler (SP, Zürich), führte deshalb noch 1969 zahlreiche bilaterale Konsultationen bezüglich des Konferenzvorschlags durch. Als erster schweizerischer Aussenminister überhaupt reiste Spühler nach Osteuropa, um sich in Belgrad und Bukarest auf höchster politischer Ebene über das Projekt zu beraten. Allein schon diese Reisediplomatie markierte ein Novum in der schweizerischen Aussenpolitik. Bundesrat Pierre Graber (SP, Neuenburg), der im Februar 1970 Spühler an der Spitze des EPD ablöste, und seine Chefdiplomaten intensivierten die bilateralen Konsultationen in den Hauptstädten West- und Osteuropas noch einmal erheb-

lich. Die Schweiz suchte nun auf dem ganzen Kontinent das direkte Gespräch, um die Diskussionen und Entwicklungen rund um das KSZE-Projekt aus erster Hand zu verfolgen. «Nos échanges de vues bilatéraux à tous les niveaux et dans toutes les directions ont été indispensables», hielt das Departement fest, auch um diese neue Praxis der Besuchsdiplomatie zu rechtfertigen, welche die Schweiz bislang in dieser Art noch nicht kannte (Dok. 4, dodis.ch/34487).

Als Ergänzung zum sowjetischen Postulat einer Gewaltverzichtserklärung portierte die Schweiz das Projekt der Erarbeitung eines Systems der friedlichen Streitbeilegung. Dieses ging auf Rechtsberater Bindschedler zurück, der damit die Tradition der schweizerischen Schiedsgerichtsbarkeit des 19. Jahrhunderts neu beleben wollte. Mit dem *Système de règlement pacifique des différends* (SRPD), dessen Originalität und Bedeutsamkeit weitherum unbestritten waren, brachte Bern eine genuin schweizerische Initiative in die Diskussion ein und sicherte sich so ein relevantes Alleinstellungsmerkmal. Ebenfalls einsetzen wollte sich die Schweizer Diplomatie – unisono mit den NATO-Staaten – für Massnahmen zur Erleichterung des Personen- und Informationsverkehrs über die Blockgrenzen hinweg, wobei sie den Fokus auf «humanitäre» Fälle und namentlich die Erleichterung der Kontakte zwischen getrennten Familien legte. «D’une part, fidèle à sa tradition en la matière, il mettra tout en œuvre pour que soit affirmée la primauté du droit dans les relations entre États», hiess es in einem Positionspapier des EPD: «Il soutiendra, d’autre part, toute initiative visant à favoriser les contacts humains à travers l’Europe entière, toutefois sans se départir à cet égard du réalisme nécessaire» (Dok. 3, dodis.ch/34499).

Finnland hatte den Budapester Appell auf sowjetische Initiative hin früh aufgegriffen und die bilateralen Konsultationen zum Konferenzprojekt in Gang gebracht. Im November 1972 lud das finnische Aussenministerium zum nächsten Stadium: den multilateralen Vorverhandlungen auf dem Campus der Technischen Hochschule Helsinki. Der Botschafter in Helsinki, Samuel François Campiche, leitete die schweizerische Delegation bei den Gesprächen im Kongresszentrum Dipoli. Ihm zur Seite gestellt waren vier junge Diplomaten von der Botschaft sowie der Zentrale in Bern, welche den neuen Stil der KSZE-Verhandlungen massgeblich mitprägen sollten, darunter der stellvertretende Leiter des Politischen Sekretariats des EPD, Edouard Brunner. Bei den Vorverhandlungen ging es um die Klärung von organisatorischen und prozeduralen Fragen, welche bereits erhebliche politische Sprengkraft aufwiesen. So wurden für die Verhandlungen das Konsensprinzip aller 35 Teilnehmerstaaten und die Rotation des Vorsitzes sowie die Abhaltung der KSZE in drei Phasen festgelegt: die Eröffnung in Helsinki, die Verhandlungsphase in Genf und die Verabschiedung des Schlussdokuments erneut in der finnischen Hauptstadt. Die Konferenzagenda wurde in vier «Körbe» gegliedert, die jeweils in Subkomitees und Arbeitsgruppen unterteilt waren: I. Fragen der Sicherheit in Europa, inklusive einer Erklärung der Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten sollen; II. Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt; III. Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen sowie IV. Die Folgen der Konferenz. Korb III enthielt die delikateste Verhandlungsmaterie, wurde die Forderung nach freierem Verkehr von Menschen, Informationen und Ideen doch

auf Drängen der westlichen Staaten – aber auch der neutralen Schweiz – und entgegen den Vorbehalten der Sowjetunion und ihrer Verbündeten als Diskussionssthema in die KSZE aufgenommen.

Der schweizerischen Delegation gelang es in Dipoli, den SRPD-Vorschlag als Verhandlungsgegenstand festzuschreiben, so dass ein detaillierter Konventionsentwurf ausgearbeitet werden konnte. Darüber hinaus spielte sie eine entscheidende Rolle mit der Leistung von «Guten Diensten», indem sie alle Konferenzvorschläge in einem Dokument zusammenstellte und im Verbund mit den Delegationen der anderen neutralen Staaten Österreich und Schweden den Vorsitz in den verschiedenen Arbeits- und Redaktionsgruppen übernahm. Gemeinsam erarbeiteten sie die Schlussempfehlungen der Vorkonferenz, welche dann an der Aussenministerkonferenz vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki (Phase I) verabschiedet wurden (Dok. 5, dodis.ch/38816). Als Gastgeberin der am 18. September 1973 im Centre international de conférences de Genève eröffneten Verhandlungsphase rückte die Schweiz noch stärker ins Zentrum des KSZE-Prozesses.

Doch die Genfer Gespräche verliefen harzig. Bereits die ersten drei Monate der schleppenden Generaldebatte offenbarten eine wachsende «Uneinigkeit des Westens» und die mangelnde Bereitschaft der UdSSR zu Zugeständnissen. Wie eng der Spielraum für schweizerische Initiativen war, zeigte sich exemplarisch am Streitschlichtungsvorschlag. Ein Bekenntnis dazu bleibe «sinnlos», wenn es nicht den obligatorischen Charakter eines Schiedsverfahrens einschliesse, resümierte Botschafter Bindschedler, der die schweizerische Delegation in Genf leitete, Ende Dezember. Doch weder die Sowjetunion und ihre Verbündeten noch gewisse westliche Länder waren bereit, sich künftig auch gegen ihren Willen einem institutionalisierten Verfahren zu unterwerfen. Ähnlich erging es einer zweiten schweizerischen Initiative: Der Vorschlag zur Verbesserung der blockübergreifenden Arbeit von Medienschaffenden und der Verbreitung von Informationen stiess nicht nur im Osten, sondern auch im Westen auf Kritik (Dok. 6, dodis.ch/38848). Im Frühsommer 1974 war die Ernüchterung unübersehbar: An der Sitzung der Bundesrätlichen Delegation für auswärtige Angelegenheiten vom 5. Juni wurde festgestellt, dass sich die Verhandlungen zweifelsfrei in einer Krise befanden. Das SRPD-Projekt stand kurz vor dem Aus, und die Diskussion militärischer Massnahmen («dont le caractère est bénin, au point de pouvoir paraître risible») wurde von beiden Supermächten ebenfalls blockiert, da sie den parallel zur KSZE in Wien laufenden Verhandlungen über die gegenseitige Verminderung von Streitkräften und Rüstungen und damit zusammenhängende Massnahmen in Europa zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt den Vorrang gaben. Auch bei Korb III, für den Parlament und Öffentlichkeit zwar besonders sensibilisiert waren, bei dem die schweizerische Delegation jedoch immer schon eine possibilistische Haltung einnahm («très peu de progrès signifie déjà un progrès»), steckten die Verhandlungen fest. Ausserdem drohte der türkische Vorschlag zur Verbesserung der rechtlichen Bedingungen der Arbeitsmigration ein für die Schweiz innenpolitisch explosives Thema in die KSZE hineinzutragen (Dok. 7, dodis.ch/38858).

Die Delegation des Bundesrats für auswärtige Angelegenheiten hob auch die Rolle der neutralen Staaten Finnland, Österreich, Schweden und Schweiz sowie der blockfreien Länder Jugoslawien, Malta und Zypern hervor, die sich im Früh-

jahr 1974 in Genf als Gruppe der N+N (Neutrals and Non-Aligned) formierten und zu einem entscheidenden Faktor des KSZE-Prozesses werden sollten. Ohne ein eigener Block zu sein, koordinierten die N+N, ähnlich wie die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG), der NATO und des Warschauer Pakts, ihre Vorstösse in den verschiedenen Arbeitsgruppen und Komitees. Dabei anboten sich – wie schon 1973 in Dipoli – Österreich, Schweden und die Schweiz als Vermittler und Brückenbauer zwischen den Antagonisten in West und Ost. An der Sitzung vom 5. Juni wurde bereits die Möglichkeit eines «package deal» im Sinne eines umfassenden politischen Handels zur Überwindung der Verhandlungskrise angesprochen. Tatsächlich brachte die finnische Delegation in Genf zu diesem Zeitpunkt einen Kompromissvorschlag ein, der versuchte, die gegensätzlichen Forderungen in Korb III mit der Prinzipienerklärung in Korb I in Einklang zu bringen. Ein entsprechender «package deal» kam schliesslich Ende Juli 1974 unter Vermittlung der N+N zustande, was die Verhandlungen längerfristig deblockierte und nach einem monatelangen redaktionellen Ringen um die Ausformulierung des Schlussdokuments die zweite Phase der KSZE in Genf im Sommer 1975 beendete.

Vom 30. Juli bis 2. August 1975 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten in Helsinki, wo sie am 1. August die KSZE-Schlussakte unterzeichneten. Für die Schweiz setzte Aussenminister Graber, der in diesem Jahr turnusgemäss als Bundespräsident amtierte, ausgerechnet am Bundesfeiertag seine Unterschrift unter jenes Grundlagendokument, dessen Prinzipien für die Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Kontinent völkerrechtlich nicht bindend, für die Signatarstaaten aber politisch verbindlich waren. Als einziges gesamteuropäisches politisches Regelwerk kann die Schlussakte von Helsinki wohl zu den grössten Errungenschaften der europäischen Diplomatie im Kalten Krieg gezählt werden. Bundespräsident Graber verschaffte der Schweiz mit seiner staatsmännischen Präsenz an dem höchstkarätig besetzten Gipfeltreffen internationale Sichtbarkeit und trieb damit zugleich die Normalisierung der schweizerischen Aussenpolitik weiter voran. Positiv zu bewerten waren aus Schweizer Sicht die explizite Erwähnung des Rechts auf Neutralität und Unabhängigkeit im Prinzipienkatalog der Schlussakte sowie die Aufnahme des Kapitels über menschliche Kontakte und Informationen als unabdingbares Element der KSZE. Das schweizerische Streitschlichtungsprojekt dagegen musste auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden – allerdings führte die Erwähnung des SRPD-Projekts dazu, dass die Schweiz als einziger Teilnehmerstaat im materiellen Text der Schlussakte namentlich genannt wurde. Die Resultate der KSZE bedeuteten zugleich wenig und viel, hielt Graber in seiner Rede in der Finlandia-Halle fest. «Peu, si on ne les considère qu'en eux-mêmes et comme le point final d'un long et difficile exercice», dämpfte er pragmatisch jede erhöhte Erwartung: «Beaucoup s'ils pouvaient être le signe et la promesse d'une ère vraiment nouvelle dans les relations internationales», zeigte er sich aber dennoch verhalten optimistisch (Dok. 8, dodis.ch/38867).

Die KSZE-Folgetreffen von Belgrad, Madrid und Wien

Mit der feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki war die KSZE jedoch nicht beendet, «ja in mancher Beziehung fängt sie jetzt erst richtig an», wie

ein Rundschreiben des EPD im Oktober 1975 mit detaillierten «Gebrauchsanweisungen» zur komplexen Materie an die schweizerischen Vertretungen im Ausland festhielt. Entscheidend war, dass die 35 Teilnehmerstaaten als Follow-up beschlossen, nach zwei Jahren an einem KSZE-Folgetreffen in Belgrad die Umsetzung und Durchführung der Bestimmungen der verschiedenen «Körbe» zu prüfen und eine erste Bilanz zu ziehen (Dok. 9, dodis.ch/38875). Es war der Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer, der die Schweiz an der Eröffnung des Folgetreffens im Oktober 1977 in der jugoslawischen Hauptstadt vertrat. Anlässlich eines Abendessens mit den wichtigsten Delegationschefs auf der schweizerischen Botschaft in Belgrad zeigte sich Weitnauer selbstbewusst und überzeugt, dass die dauerhafte Neutralität der Schweiz nicht nur eine «Quelle der Stärke», sondern insbesondere in der KSZE zunehmend auch ein Handlungsmittel sei. Es sei schon länger klar, dass die Schweiz als stattliche Wirtschafts- und Finanzmacht auftrete, folgte er in seiner Tischrede, «But it came as a surprise to many, including ourselves, that we can play, in the political field also, a meaningful, active and sometimes successful part – as at the Helsinki, Geneva and Belgrade meetings –, not in spite of our neutrality, but because of it» (Dok. 11, dodis.ch/49323).

Allerdings sollte das Belgrader Treffen sehr deutlich zeigen, dass die realen Handlungsmöglichkeiten der Schweiz angesichts der spannungsreichen internationalen Lage sehr beschränkt waren. Der neue US-Präsident Jimmy Carter vertrat mit seiner öffentlichen Unterstützung der sowjetischen Dissidenten in der Menschenrechtsfrage einen sehr viel härteren Kurs gegenüber der UdSSR als seine Vorgänger. Zusammen mit den Aufrüstungsbestrebungen der Warschauer-Pakt-Staaten und der sowjetisch-kubanischen Militärintervention im Horn von Afrika verschärfte sich der Konflikt zwischen Washington und Moskau im Umfeld des Belgrader Treffens merklich. Das EPD hegte in Absprache mit den Schweizer Medienverbänden verschiedene Ideen betreffend die vermehrte Verbreitung von Zeitungen sowie verbesserte Arbeitsbedingungen für Journalistinnen und Journalisten, die in diesem Klima der Kompromisslosigkeit schliesslich keinerlei Chance hatten, realisiert zu werden (Dok. 10, dodis.ch/49213). Die Kaltschnäuzigkeit, mit der der sowjetische Delegationschef in Belgrad den Schweizer Diplomaten Edouard Brunner bei dessen Demarche bezüglich der Gewährleistung der Religions- und Gewissensfreiheit im Fall eines inhaftierten Baptistenpastors im November 1977 abblitzen liess, sprach Bände über die fehlende Handlungsmarge im Bereich von Korb III (Dok. 12, dodis.ch/48698).

Im Februar 1978 resümierte Botschafter Bindschedler, der auch in Belgrad die schweizerische Verhandlungsdelegation leitete, dass weder bei den Menschenrechten, der Rolle des Individuums, den menschlichen Kontakten, der Information noch bei den vertrauensbildenden Massnahmen vom Osten irgendwelche Zugeständnisse zu erwarten seien. «Belgrad» werde «wohl zumindest für einige Zeit das Ende übertriebener Erwartungen und gewisser Illusionen» im Hinblick auf die KSZE als Ausdruck der Entspannungspolitik bringen, so Bindschedler (Dok. 13, dodis.ch/49324). Das kurze, am 8. März 1978 unterzeichnete Schlussdokument, das von einer Gruppe von Delegationen aller Lager – darunter der Schweiz – vorgeschlagen worden war, hielt als positive Faktoren einzig fest, dass die Teilnehmerstaaten in Belgrad «einen vertieften Meinungs austausch über die

Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte» geführt und sich auf die Einberufung eines weiteren Folgetreffens in Madrid am 11. November 1980 geeinigt hatten. Ausserdem wurde die Abhaltung dreier Expertentreffen beschlossen, von denen sich eines mit der Ausarbeitung des schweizerischen Desiderats einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen beschäftigen sollte. Zur Einsetzung einer Expertengruppe zu Fragen des Austauschs und Zugangs zu Informationen konnte in Belgrad keine Einigung erzielt werden (Dok. 14, dodis.ch/49325).

Als der Bundesrat im Sommer 1980 das Mandat für die schweizerische Delegation am Vorbereitungstreffen für Madrid verabschiedete, hatte sich die internationale Situation mit der sowjetischen Intervention in Afghanistan und dem NATO-Doppelbeschluss im Dezember 1979 weiter verschlechtert. Für Bundesrat Pierre Aubert (SP, Neuenburg), der im Februar 1978 die Nachfolge Grabers als Vorsteher des EPD (seit 1979 EDA) übernommen hatte, war es dennoch zentral, das Folgetreffen von Madrid im Sinne der Aufrechterhaltung des Ost-West-Dialogs abzuhalten. Es bestand ein breiter Konsens, dass die KSZE, als einziges politisches Forum neben dem Europarat, an dem das Land in voller Gleichberechtigung teilnehmen konnte, für die Schweiz einen noch grösseren Wert besass als für die übrigen Staaten, die fast ausnahmslos der UNO angehörten. Während die Oststaaten den Akzent auf den militärischen Aspekt des Madrider Treffens legten und eine europäische Abrüstungskonferenz einberufen wollten, trachteten die westlichen und neutralen Staaten danach, im militärischen Bereich vornehmlich die vertrauensbildenden Massnahmen zu verbessern und dem Schutz der Menschenrechte weiterhin einen ebenso prominenten Platz einzuräumen wie der Sicherheitspolitik. Bundesrat Aubert hatte schon bei seinem Amtsantritt klargestellt, dass er nicht nur den Kurs der kontinuierlichen Öffnung der Schweiz gegenüber der Welt, wie ihn seine Vorgänger vorangetrieben hatten, weiterführen, sondern auch die internationale Menschenrechtspolitik neu zu einem zentralen Element seiner Aussenpolitik machen wollte. Konkret sah die Schweiz vor, gemeinsam mit Österreich und Spanien einen neuen Vorschlag zur besseren Verbreitung von Informationen und für optimalere Arbeitsbedingungen für Journalisten zu lancieren. «À savoir que si l'URSS veut que la détente reprenne son cours», so das EDA, «il faut qu'elle accepte dans la capitale espagnole que des pas concrets, substantiels et vérifiables soient faits tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des droits de l'homme pour rétablir la confiance entre l'Est et l'Ouest que son invasion en Afghanistan a très largement détruite.» (Dok. 15, dodis.ch/73038).

Nicht nur an der Spitze des EDA war es seit Belgrad zu einem Wechsel gekommen. Mit der Pensionierung Rudolf Bindschedlers übernahm 1980 Botschafter Edouard Brunner, der zum Chef der für Europa und Nordamerika zuständigen Politischen Abteilung I des EDA befördert worden war und als langjährige Nummer Zwei ein profunder Kenner der Materie und bestens vernetzter Diplomat war, endgültig die Führung in der schweizerischen KSZE-Delegation. Nachdem die Hauptverhandlungen in Madrid unter den bekannten Vorzeichen begonnen hatten und es zu keinerlei Entgegenkommen der Sowjetunion (und im Gegenteil zu einer Verschärfung der Repression gegen die Dissidentenbewegung) gekommen war, erachtete Botschafter Brunner im Februar 1981 die österreichische

Initiative für eine gemeinsame Aktion der N+N als unerwünscht, da in dieser Phase der gegenseitigen Blockade in substanziellen Fragen keinerlei Kompromiss zu finden sei. In Brunners Instruktion an den Schweizer Botschafter in Wien bemühte er das Bild der KSZE als Birnbaum: «Le poirier est un arbre capricieux. Une année il donne beaucoup de fruits, la seconde année peu de fruits, la troisième aucun», so Brunner. Entsprechend sei 1981 ein Jahr, in dem der Baum keine Früchte trage: «Cela, toutefois, ne doit pas nous empêcher de soigner l'arbre, de l'arroser, etc., dans l'espoir qu'il portera la fois prochaine ce que l'on espérait de lui» (Dok. 16, dodis.ch/73057).

Trotz dieser Skepsis unterbreiteten die N+N am Madrider Treffen Ende März den Entwurf für ein Schlussdokument, welches Bestimmungen zu allen Aspekten der Schlussakte von Helsinki enthielt, einschliesslich der Abrüstung. Dieser diente in den kommenden Monaten als nützliche Diskussionsbasis, auf deren Grundlage mehr als 80 Prozent des Schlussdokuments finalisiert werden konnten. In der fortgeschrittenen Redaktionsphase lagen die Schwierigkeiten bei der Definition des Anwendungsbereichs der vertrauensbildenden Massnahmen im Rahmen einer Abrüstungskonferenz. Im Bereich der Menschenrechte wurden Religionsfragen kontrovers diskutiert, und die Oststaaten opponierten gegen den österreichisch-schweizerisch-spanischen Vorschlag zur Information. Aufgrund der verfahrenen Situation wurde im Juli 1981 der Beschluss gefasst, die Gespräche für drei Monate auszusetzen, wobei Delegationschef Brunner ernsthafte Zweifel daran äusserte, ob die Teilnehmerstaaten angesichts der sich weiterhin verschärfenden internationalen Lage im Oktober schon für eine Annäherung bereit sein würden. «Le groupe des N+N, au sein duquel la Suisse a toujours pris des positions très fermes», bedauerte Brunner in seinem Zwischenbericht, «n'a quant à lui pas été épargné par un certain clivage, fruit inévitable de sa propre composition» (Dok. 17, dodis.ch/59607). Auch in der nächsten Verhandlungsrunde gelang es den Teilnehmerstaaten des Madrider Treffens nicht, sich bis zum Jahresende aus der Sackgasse herauszumanövrieren. Kurz vor der Weihnachtspause unterbreiteten die N+N mit «RM 39» einen neuen Entwurf für ein Schlussdokument, doch dann eskalierte die Situation.

Die angespannte Lage in Polen und der Konflikt zwischen dem Regime und Solidarność hatten bereits länger die Stimmung in Madrid belastet. Am 13. Dezember 1981 verhängte schliesslich der Militärrat in Warschau das Kriegsrecht. Um ein Zeichen zu setzen, beschlossen fast alle westlichen Länder inklusive Österreich und Schweden, anlässlich der Wiederaufnahme der Verhandlungen am 9. Februar 1982 ihre Aussenminister nach Madrid zu senden, um dort gegen die Verletzung der Verpflichtungen der Helsinki-Schlussakte durch Polen zu protestieren. Auch Bundesrat Aubert reiste in die spanische Hauptstadt, wo er jedoch an seinem Auftritt von der polnischen Delegation, die den Tagesvorsitz der Plenardebatte führte, gehindert wurde, indem diese kurzerhand die Rednerliste abänderte. Der Schweizer Aussenminister konnte seine Ansprache deshalb erst am Folgetag im Rahmen einer informellen Sitzung halten. Er sprach von einer «tragédie qu'elle est déjà pour les Polonais eux-mêmes». Was sich in Polen ereigne, «va contre le sens de la détente et a amèrement déçu les espoirs engendrés par la CSCE», so Aubert. Es waren bemerkenswert scharfe Worte aus der neutralen

Schweiz. «La neutralité comporte de multiples obligations, que mon pays entend respecter scrupuleusement, mais il n'a jamais existé au nombre d'entre elles une obligation de silence lorsque la vérité est en jeu et que la liberté est en cause», plädierte Aubert leidenschaftlich. Die Schweiz weigerte sich, an der Verabschiedung eines Dokuments mitzuwirken, von welchem bereits klar sei, dass es nicht eingehalten werde. Unter diesen Umständen sehe man keine andere Möglichkeit, als das Madrider Treffen erneut für mehrere Monate zu unterbrechen (Dok. 18, dodis.ch/60493). Bereits im März erfolgte der Beschluss, die Verhandlungen auf November 1982 zu vertagen.

Nach der Wiederaufnahme der Gespräche beteiligte sich die Schweiz an der Überarbeitung des alten Entwurfs eines Schlussdokuments der N+N-Staaten, der am 15. März 1983 als «RM 39/Rev.» präsentiert wurde und Neuerungen wie die Einberufung einer Expertengruppe für Menschenrechte, den Schutz der Religionsfreiheit und Erleichterungen für Familienzusammenführungen enthielt. Für die Schweizer Diplomatie bildete dieser Text allerdings nur die Diskussionsgrundlage für die finale Verhandlungsphase und nicht «une offre à prendre ou à laisser». Als am 18. April Finnland, Jugoslawien, Österreich, San Marino, Schweden und Zypern einen gemeinsamen Appell an die 35 Teilnehmerstaaten richteten, das Madrider Treffen auf der Basis von «RM 39/Rev.» rasch zum Abschluss zu bringen, scherte die Schweiz aus dem Kreis der N+N aus. Ganz auf der Linie der USA und ihrer Verbündeten strebten Bundesrat Aubert und Botschafter Brunner zusätzliche Verbesserungen am Schlussdokument wie die Einberufung eines weiteren Expertentreffens zu «menschlichen Kontakten» in Bern und zusätzliche Bestimmungen im Menschenrechtsbereich an (Dok. 19, dodis.ch/72627). Die Oststaaten drängten dagegen darauf, den Vorschlag der N+N «tel quel» anzunehmen. Als Befreiungsschlag präsentierte im Juni 1983 das Gastgeberland Spanien in enger Zusammenarbeit mit der Schweizer Delegation einen Kompromiss, zu welchem sich nach harten Verhandlungen schliesslich im Juli alle Teilnehmerstaaten ihr Einverständnis zu geben bereit erklärten. Das Madrider Dokument beinhaltete Bestimmungen zur Abhaltung verschiedener KSZE-Expertentreffen, zur Respektierung der Religions- und Gewerkschaftsfreiheit, zu erweiterten Auswanderungsmöglichkeiten sowie zur Einberufung einer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung. Angesichts des Zerwürfnisses in den Ost-West-Beziehungen erachtete der Bundesrat das Resultat von Madrid als überraschend positiv. «Les nouvelles dispositions contenues dans ce document sont peut-être timides, mais en tout cas suffisamment claires pour que tout geste qui leur donnerait un effet concret soit de nature à contribuer au rétablissement de la confiance dans les rapports Est-Ouest», hielt das EDA fest. «Ce texte en tout cas constituera une nouvelle base pour nous permettre d'intervenir sur le plan bilatéral et pour rappeler certains États à leurs engagements.» Die Kontroverse um «RM 39/Rev.» habe die Limiten der Kooperation der N+N aufgezeigt und gleichzeitig demonstriert, dass die Schweiz auch ausserhalb dieser Gruppe einen nützlichen Beitrag zum Konferenzergebnis leisten konnte (Dok. 21, dodis.ch/66360). Anfang September wurde das Madrider Dokument an einem Ministertreffen, an welchem auch Bundesrat Aubert teilnahm, formell angenommen.

In Madrid wurde Wien als Ort für das nächste KSZE-Hauptfolgetreffen festgelegt, welches im November 1986 beginnen sollte. Das Berner Expertentreffen zu den menschlichen Kontakten, um welches in Madrid so heftig gezankt worden war, fand wenige Monate zuvor im Frühjahr 1986 statt und behandelte einen ganz konkreten Teil des Korbes III der Helsinki-Schlussakte, nämlich die Themen Familienzusammenführungen, Familienbesuche und Eheschliessungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten. An der Berner Zusammenkunft wurde nicht nur über Massnahmen einer Abschlusserklärung verhandelt, sondern am Rande des Treffens auch insgesamt rund 1000 ganz konkrete Einzelfälle gelöst. Es war das erste KSZE-Treffen mit ganz unmittelbaren, greifbaren und praktischen Auswirkungen. In mittlerweile gewohnter Weise koordinierten die N+N die Redaktion eines Synthesedokuments mit allen eingebrachten Vorschlägen, das anfänglich auch die Zustimmung aller Delegationen fand. In letzter Sekunde kam allerdings völlig überraschend ein Veto aus dem Weissen Haus. Ausgerechnet die US-Delegation verhinderte mit dem Beharren auf ihren maximalistischen Forderungen die Verabschiedung eines Schlussdokuments des Berner Treffens und brüskierte damit ihre Verbündeten und in erster Linie die Schweiz als Gastgeberin (Dok. 24, dodis.ch/74498). Die positiven Ergebnisse von Bern in der «menschlichen Dimension» wirkten jedoch auch auf das Dritte KSZE-Folgetreffen in Wien ein, das im Herbst 1986 unter Anwesenheit der Aussenminister der Teilnehmerstaaten, darunter Bundesrat Aubert, eingeläutet wurde.

Im Januar 1987 verschickte die schweizerische Delegation beim Wiener Treffen ihren Zwischenbericht über die erste Session. Sie wurde geleitet vom Chef des KSZE-Diensts des EDA, Botschafter Blaise Schenk, einem profunden Kenner der Materie, der sich schon seit 1971 damit beschäftigte. Edouard Brunner, der grosse Schweizer KSZE-Strateg, war 1984 zum Direktor der Politischen Direktion und damit als Staatssekretär des EDA zur höchsten Würde der Schweizer Diplomatie aufgestiegen. Die Generaldebatte zur Umsetzung der Verpflichtungen verlief in Wien ausgesprochen scharf, wobei die westliche Seite ihre Kritik an der Nichteinhaltung der KSZE-Verpflichtungen durch die UdSSR, die Tschechoslowakei und Bulgarien mit vielen konkreten Beispielen untermauerte. Die Sowjetunion versuchte in der KSZE eigentlich einen neuen Stil einzuführen, den der Kreml sich unter Parteichef Michail Gorbatschow auf die Fahne schrieb. «Mais l'on n'apprend pas du jour au lendemain à se farder talentueusement», spottete die Schweizer Delegation, «et la plupart des interventions de sa délégation en restèrent à la langue de bois traditionnelle.» Aufgrund tiefgreifender Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Gruppe der N+N gab es nur wenige Themen, die für gemeinsame Vorstösse in Frage kamen. Bereits auf dem Tisch lag ein schweizerisch-österreichischer Vorschlag über Begegnungen zwischen Personen, der in der Tradition des Berner Treffens die Erledigung konkreter Fälle im Bereich von Familienkontakten sowie die Einführung eines verbindlichen Überprüfungsmechanismus vorsah. Selbst für die Verbündeten der UdSSR überraschend kam dann der sowjetische Vorschlag zur Abhaltung einer Menschenrechtskonferenz in Moskau. Obwohl die westlichen Delegationen die Zweckmässigkeit einer solchen stark bezweifelten, sahen sie vor, nun den «Preis hochzuschrauben» und

das Treffen von der Erfüllung verschiedener Bedingungen abhängig zu machen (Dok. 26, dodis.ch/72482).

Um die Einführung eines «Mechanismus» bei humanitären Fragen und um die Moskauer Konferenz ging es auch bei den Gesprächen, die Staatssekretär Brunner im Rahmen bilateraler Konsultationen in der sowjetischen Hauptstadt im Oktober 1987 führte. Die sowjetische Seite betonte, dass «Moskau» kein taktisches «Manöver» sei: «Man wolle einen Erfolg der Konferenz, die sich ›praktisch und geschäftsmässig mit einem breiten Spektrum von Fragen aus dem Korb III und nicht nur mit philosophischen Problemen‹ zu befassen hätte.» Auch gegen die Anwesenheit von Nichtregierungsorganisationen hatte der Kreml nichts einzuwenden, wollte aber zugleich nicht, dass Radio Liberty und Radio Free Europe einen «Hexensabbat» inszenieren würden. Diese ambivalente Haltung illustrierte, welche Rolle Gorbatschows Konzept der Perestroika – «véritable clé de voûte de la politique soviétique d'aujourd'hui» – zukam. Das Reformprojekt sah in sämtlichen Bereichen eine Ausweitung der Kontakte Moskaus mit dem Westen und eine neue Haltung gegenüber dem Thema Menschenrechte vor, stiess dabei jedoch offenbar auf zahllose Widerstände auf verschiedenen Ebenen der Hierarchie. Brunner erläuterte in Moskau ebenfalls den Vorschlag der N+N vom April 1987, nach den Expertentreffen von Montreux (1978) und Athen (1984) eine neuerliche Zusammenkunft zu organisieren (Dok. 27, dodis.ch/78099). Im Dezember 1988 unterbreitete die Schweiz (unterstützt von Finnland, Österreich und Schweden) ausserdem ihren ersten Vorschlag im Bereich von Korb II zur Einberufung eines KSZE-Folgetreffens zu Umweltfragen. Durch die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 und das Chemieunglück von Schweizerhalle im November desselben Jahres war das Thema des Umweltschutzes äusserst virulent. «Il serait regrettable et à terme dommageable, tant pour la CSCE que pour la protection de l'environnement», schrieb das federführende Bundesamt für Aussenwirtschaft, «que la Réunion de Vienne ne profite pas de notre proposition car elle offre une excellente occasion de promouvoir, au niveau politique, la coopération internationale dans un domaine d'intérêt général reconnu qui préoccupe Gouvernements, industries et opinions publiques» (Dok. 28, dodis.ch/78106).

Knapp eineinhalb Jahre nach der Eröffnung des Wiener Folgetreffens zeichnete sich am Ende der fünften Session ab, dass die Verhandlungen der 35 Teilnehmerstaaten in fast allen Bereichen stagnierten. Nach der Osterpause legten die Delegationen der N+N deshalb in bekannter Manier einen Vorschlag für ein Schlussdokument vor, der als Grundlage für einen allseits befriedigenden Kompromiss dienen sollte. Dieser Entwurf wurde am 13. Mai 1988 von den Aussenministern der N+N, die sich in Wien getroffen hatten, gemeinsam präsentiert. Bundesrat René Felber, der Anfang des Jahres als dritter Sozialdemokrat aus dem Kanton Neuenburg in Folge die Leitung des EDA übernommen hatte, hob in seiner Ansprache an der Plenarsitzung drei Elemente hervor, die für die Schweiz darin von besonderer Bedeutung seien, nämlich erstens die Schaffung eines obligatorischen Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung der Verhaltensregeln der «menschlichen Dimension», zweitens die militärischen Arbeiten zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen der KSZE und der Link zu den Abrüstungsverhandlungen zwischen NATO und Warschauer Pakt sowie drittens

die von der Schweiz initiierte Abhaltung eines der Umwelt gewidmeten Treffens (Dok. 29, dodis.ch/71129).

Tatsächlich bildete der N+N-Entwurf die redaktionelle und verhandlungstaktische Grundlage, aus der über mehrere Überarbeitungsstufen der schliesslich angenommene Text hervorging. Anders als die Ergebnisse der Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid bedeutete das am 15. Januar 1989 in Wien verabschiedete Schlussdokument einen qualitativen Sprung – «un résultat final qui reflète, dans une large mesure, les conceptions démocratiques occidentales dans tous les domaines de la CSCE», wie Aussenminister Felber im April 1989 resümierte. Die Ost-West-Beziehungen hatten sich ausgehend von den sich abzeichnenden Veränderungen in der UdSSR und weiteren Staaten im Verlauf der Wiener Verhandlungen massiv verbessert. «Bien qu'il soit prématuré de porter un jugement à ce stade sur les résultats engendrés par le courant réformiste qui traverse ces pays, on peut déjà observer certains signes d'une plus grande ouverture des régimes en question tant envers leur propre population qu'envers l'étranger.» Mit der Einführung des genannten Mechanismus wurde die Bedeutung der Menschenrechte eindeutig anerkannt: «C'est dans ce domaine que le Document de Vienne constitue un véritable code de comportement des États envers leurs citoyens, code dont le respect à l'intérieur des États est une condition nécessaire au renforcement de la confiance dans les relations entre les États.» Begleitende Konferenzen in Paris (1989), Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) sowie das Treffen zur Umwelt in Sofia verdichteten die Folgearchitektur zusätzlich (Dok. 31, dodis.ch/60002).

Von Abrüstung über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen zu Peacekeeping

Das Ergebnis von Wien legte auch einen neuen Rahmen für die multilateralen Verhandlungen über die militärischen Aspekte der Sicherheit in Europa fest. Am 9. März 1989 nahmen zwei Verhandlungsforen ihre Tätigkeit auf: einerseits die Fortsetzung der Arbeiten über vertrauensbildende Massnahmen (Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten in Europa), andererseits die Verhandlungen über die konventionellen Streitkräfte zwischen den beiden Militärblöcken. Die Frage, ob und wie militärpolitische Angelegenheiten im Rahmen der KSZE behandelt werden sollten, und die teilweise parallel verlaufenden Verhandlungen zu Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) und Abrüstung begleiteten das Projekt der europäischen Sicherheitskonferenz seit ihren Anfängen. Das Viermächteabkommen über Berlin vom September 1971 ebnete den Weg nicht nur für die KSZE, sondern auch für Verhandlungen über die konventionelle Abrüstung in Mitteleuropa (Mutual and Balanced Force Reduction, MBFR) zwischen NATO-Mitgliedern und den Teilnehmerstaaten der Warschauer Vertragsorganisation. Schon damals merkte EPD-Rechtsberater Bindschedler an, dass sich die Schweiz als neutraler Staat nicht in das Problem der regionalen Abrüstung einmischen durfte. «La Suisse ne devrait toutefois pas se tenir à l'écart de cette négociation», so Bindschedler. Sie sollte jedoch im Rahmen ihrer Neutralitätspolitik zusammen mit Finnland, Österreich und Schweden zurückhaltend die «guten Dienste» ihrer Diplomatie offerieren, um Kompromisse zwischen den Parteien

zu fördern und dabei sicherzustellen, dass eine Reduzierung der defensiv ausgerichteten Schweizer Armee keinesfalls infrage komme (Dok. 2, dodis.ch/34573). Die Schweiz befürwortete folglich eine Integration der MBFR in die KSZE, was jedoch nicht dem Willen der Grossmächte entsprach. Stattdessen begannen die MBFR-Verhandlungen zwischen den beiden Blöcken und unter Ausschluss der Neutralen parallel zur KSZE im Oktober 1973 in Wien, nachdem zuvor auch Genf als Austragungsort zur Debatte gestanden hatte.

Gleichwohl beinhaltete auch die KSZE einen «volet militaire», der innerhalb von Korb I verhandelt wurde und Massnahmen zur Vorankündigung militärischer Manöver und Truppenbewegungen sowie den Austausch von Militärbeobachtern zwischen den Teilnehmerstaaten in der Helsinki-Schlussakte festschrieb. Entsprechend gehörte von Beginn an immer ein Vertreter des Eidg. Militärdepartements (EMD) zu den schweizerischen Delegationen bei der KSZE. Die Schweiz notifizierte erstmals im November 1975 ein Manöver des Feldarmeekorps 4 in der Ostschweiz gegenüber den KSZE-Teilnehmerstaaten. Im Sommer 1977 entsandte die Schweiz auf Einladung der UdSSR erstmals Militärbeobachter zu einer sowjetischen Truppenübung in der Westukraine. Richtig Fahrt nahmen die militärischen Aspekte der KSZE aber erst mit der Diskussion der am Madrider Folgetreffen vorgebrachten östlichen Initiative zur Einberufung einer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) auf, in deren Rahmen die wenig bedeutsamen militärischen Bestimmungen der Schlussakte ausgeweitet und verbessert werden sollten. Der Chef des Büros Sicherheitspolitik des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste und Mitglied der Schweizer Delegation in Madrid, Major Josef Schärli, umriss im Juni 1983 die Position des EMD. Die VSBM sollten ganz Europa vom Atlantik bis zum Ural sowie angrenzendes Seegebiet und angrenzenden Luftraum umfassen, «bedrohungsreduzierend» und krisenfest, politisch verbindlich sowie verifizierbar sein und insbesondere «die Bedrohung vor allem der europäischen Mächte reduzieren und nicht nur die bilaterale Sicherheit USA–UdSSR erhöhen». Der im Nonproliferationsvertrag festgelegte Verzicht auf Kernwaffen sollte als Vorleistung anerkannt und jede Schwächung der defensiv ausgerichteten schweizerischen Milizarmee kategorisch abgelehnt werden. Delegationsintern setzte sich Major Schärli dafür ein, ein «gleichwertiges Mitbestimmungsrecht des EMD» sicherzustellen und so gegenüber dem EDA «den militärischen Forderungen klare Nachachtung zu verschaffen» (Dok. 20, dodis.ch/77987).

Gemäss dem in Madrid verabschiedeten Mandat fand nach einer Vorbereitungskonferenz im Herbst 1983 in Helsinki im Januar 1984 in Stockholm die eigentliche KVAE statt. Sie wurde durch ein Aussenministertreffen eingeläutet, was sich aus der erhöhten Bedeutung erklärt, welche die Konferenz durch die Unterbrechung der MBFR-Verhandlungen in Wien sowie der amerikanisch-sowjetischen INF- und START-Verhandlungen in Genf erhielt. In einem ersten Schritt sollten die VSBM in Stockholm militärisches Verhalten berechenbarer machen, das Risiko von Missverständnissen und Fehlbeurteilungen senken und die Gefahr von Überraschungsangriffen mindern, damit langfristig das Terrain für Abrüstungsmassnahmen vorbereitet werden konnte. Geleitet wurde die schweizerische Delegation an der KVAE vom Chef des Politischen Sekretariats des EDA,

Botschafter Jean-Pierre Ritter, der sicherstellen sollte, dass die Verhandlungsergebnisse im sicherheitspolitischen Bereich «nur dann als wirklicher Fortschritt gewertet werden, wenn sie mit entsprechenden Erfolgen bei den KSZE-Treffen im humanitären Bereich einhergehen». Der Antrag zur Bestellung der Delegation wurde gemeinsam von den Vorstehern des EDA, Bundesrat Aubert, und des EMD, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz (FDP, Waadt), eingebracht, wobei Major Schärli das Militärdepartement an den KVAE-Verhandlungen vertreten sollte (Dok. 22, dodis.ch/68390). In Stockholm begannen die Meinungsverschiedenheiten im heterogenen «Club» der N+N – bestehend aus dem «harten Kern» der vier Neutralen sowie Jugoslawien, Zypern und Malta mit ihren Partikularinteressen und den «sleeping partners» Liechtenstein und San Marino – in Sicherheitsfragen tendenziell zuzunehmen. Seit 1983 kamen dessen Vertreter während der Tagungspausen der KVAE regelmässig zu ein- oder zweitägigen Plenartreffen zusammen. Zuvor hatte die Zusammenarbeit der N+N gemäss EDA während zwölf Jahren fast immer der Schweiz und ihren Interessen zum Vorteil gereicht (Dok. 23, dodis.ch/72264).

Tatsächlich kam es gegen Ende der KVAE im September 1986 zum Eklat, da sich die Schweiz weigerte, gemeinsam mit den anderen neutralen Staaten als «cosponsor» des Schlussdokuments von Stockholm aufzutreten. «En effet, il s'agit d'un mauvais document et d'un mauvais compromis auxquels nous ne voulons pas être nommément associés, bien que nous n'y opposerons pas notre veto», schrieb EDA-Staatssekretär Brunner an die schweizerische Botschaft in Washington. Es seien die Grossmächte, die die Verantwortung für den von ihnen gewünschten Kompromiss übernehmen müssten. Grund für den schweizerischen Boykott war die in der letzten Phase der Konferenz zentrale Frage der Verifikation der beschlossenen VSBM. Diese sollte gemäss einem Vorschlag der BRD durch Inspektionsflüge neutraler Staaten sichergestellt werden. Die Schweiz erklärte sich bereit, ein eigenes Flugzeug samt Besatzung für solche Einsätze zur Verfügung zu stellen, doch wurde durch eine Indiskretion publik, dass Washington sich sowjetischer Bedenken fügen werde, wodurch das «avion neutre» zur Makulatur geriet. Die Schweiz protestierte gegen die Verhandlungsergebnisse auch dadurch, dass sie aufgrund des spezifischen Milizcharakters ihrer Landesverteidigung das Stockholmer Dokument nur mit dem Vorbehalt unterzeichnete, dass ihre Mobilmachungsübungen nicht unter die Bestimmungen der KVAE fielen. Letztlich brachte Staatssekretär Brunner mit seiner negativen Wertung hinter den Kulissen gegenüber Washington auch die Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass die USA wenige Wochen zuvor, im Juni 1986, durch ihre abrupte Kehrtwende die Verabschiedung eines Schlussdokuments beim Berner Treffen über menschliche Kontakte torpediert hatten (Dok. 25, dodis.ch/74464).

Vordergründig wertete die offizielle Schweiz die Resultate der KVAE als ermutigend und erneuerte ihr Engagement anlässlich der Fortsetzung der Verhandlungen ab März 1989 in Wien, um durch die Verbesserung des VSBM-Instrumentariums zur strategischen Stabilität, zu Vertrauen und Transparenz in den internationalen Beziehungen beizutragen. Neu sollte etwa ein Austausch von Informationen über Stärke, Stationierung und Ausrüstung der Truppen institutionalisiert werden. Anders als während der Baisse vor «Stockholm» erlang-

te vor Beginn der Wiener KVAE auch die Abrüstung neue Bedeutung. Die USA und die UdSSR hatten im Dezember 1987 in Washington den INF-Vertrag unterzeichnet und auch die Strategic Arms Reduction Talks in Genf waren auf gutem Wege. Parallel zur KVAE fanden, ebenfalls in Wien, zudem die Verhandlungen über die konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) zwischen den 23 Mitgliedstaaten der Militärbündnisse statt. Als Verbindungselement zwischen KSE und KVAE fanden monatliche Treffen und ein regelmässiger Informationsaustausch statt. Beiden sollte die Schweizer Delegation grösste Aufmerksamkeit schenken (Dok. 30, dodis.ch/78118). Bereits im November 1990 konnte der KSE-Vertrag zur Begrenzung schwerer Waffensysteme unterzeichnet werden, im Juli 1991 folgte das START-Abkommen. Die KVAE nahm am 17. November 1990 das Wiener Dokument 1990 über Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen an, welches ein neues, umfassendes VSBM-Regime etablierte.

Noch einmal erheblich erweitert wurde das WD 90 durch das am 4. März 1992 verabschiedete Wiener Dokument. Das WD 92 beinhaltete eine Ausweitung des militärischen Informationsaustauschs und der Verifikation sowie neue Kommunikationsmechanismen, Dringlichkeitstreffen zur Klärung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten sowie jährliche Konsultationen zur Überprüfung der Umsetzung der VSBM. Dazu gehörten auch kurzfristig anberaumte Überprüfungen und Inspektionen eines Teilnehmerstaats bei einem anderen, um sicherzustellen, dass die Indienststellung von Truppen und Hauptwaffensystemen den notifizierten Informationen entsprach. Als Erste führten 1992 und 1993 Kanada, Deutschland und Grossbritannien bei Schweizer WK-Einheiten Überprüfungen durch. Im Mai 1993 überprüften erstmals Schweizer Offiziere unter dem mittlerweile zum Brigadier beförderten Josef Schärli eine motorisierte Schützenbrigade im russischen Twer. Im Oktober 1993 meldete sich schliesslich mit Deutschland zum ersten Mal ein Staat mit einem Inspektionsersuchen an die Schweiz, um eine grössere Truppenübung im Raum Ostschweiz zu evaluieren. «Für die Schweiz ist es wichtig, in diesem Bereich als vollwertiger und gleichberechtigter Partner in diese Sicherheitskooperation eingebunden zu sein», betonte das EDA in einer Notiz (Dok. 39, dodis.ch/65453). So ermöglichte der KSZE-Prozess dem EMD im Laufe der Zeit, vom Juniorpartner des EDA zu einem selbstständigen und zentralen Akteur der internationalen Militärdiplomatie zu werden. Für die in keinerlei Allianz- und Kooperationssysteme eingebundene Schweizer Armee boten die Verhandlungen an der KVAE und die Implementierung der VSBM die einzige Möglichkeit eines vertieften Austauschs mit ausländischen Offizieren und Streitkräften.

Die eigentliche Apotheose des militärischen Engagements in der OSZE erlebte die Schweiz im Jahr 1996 mit dem Einsatz von schweizerischen Armeeangehörigen als «Gelbmützen» für die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina. Mit der Swiss Headquarters Support Unit unterstützten während des ersten Schweizer OSZE-Vorsitzes rund 70 unbewaffnete Freiwillige der Schweizer Armee den Wiederaufbau und die Überwachung der ersten Nachkriegswahlen in Bosnien gemäss den Bestimmungen des Friedensabkommens von Dayton. Beim Truppenbesuch von EMD-Vorsteher Bundesrat Adolf Ogi (SVP, Bern) im Juni 1996 konnte er befriedigt feststellen, dass die Schweizer «Gelbmützen» sehr gut motiviert waren und tadellos geführt wurden. Die «Swiss Camps» seien «Zentren

der logistischen Expertise und Quelle für die Befriedigung zahlreicher materieller Bedürfnisse der OSZE» (Dok. 47, dodis.ch/70929).

Von der Charta für ein Neues Europa zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz

Während Fortschritte im KSZE-Dialog Mitte der 1980er Jahre vor allem durch Massnahmen im Sicherheitsbereich erzielt wurden, hatte das Wiener Folgetreffen dank des neuen sowjetischen Ansatzes der humanitären Dimension neue Impulse verliehen. Die im Abschlussdokument festgehaltenen Mechanismen sahen einen zunächst vertraulichen Austausch von Informationen sowie bilaterale Treffen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension vor. Bei Bedarf konnten diese Interventionen in einem weiteren Schritt hin zu Druckmitteln auf multilateraler Ebene eskaliert und öffentlich gemacht werden. Die Schweiz nahm den Mechanismus zwischen April und September 1989 insgesamt viermal in Anspruch: Gegenüber der DDR, Bulgarien und Rumänien, um bilaterale humanitäre Fälle zu regeln; gegenüber der Tschechoslowakei erstmals, um sich für zwei Dissidenten einzusetzen. An der Pariser Konferenz zur menschlichen Dimension bemühte sie sich mit dem Vorschlag zur Entsendung von Beobachtern zu Gerichtsverfahren um eine Ausweitung des Instrumentariums. Im Oktober 1989 unternahm die Schweiz erstmals gemeinsam mit Finnland, Österreich und Schweden zwei gemeinsame Demarchen, um die Türkei dazu zu bewegen, an der KSZE-Umweltkonferenz in Sofia teilzunehmen, die Ankara wegen des Problems der türkischen Minderheit in Bulgarien zu boykottieren beabsichtigte. Auch im Umgang mit dem repressiven Regime in Rumänien, das jede Bezugnahme auf das Wiener Dokument als Einmischung in innere Angelegenheiten ablehnte, erwog Bern, sich mit den anderen Neutralen auf eine gemeinsame Linie zu verständigen (Dok. 32, dodis.ch/73302).

Dann überschlugen sich die Ereignisse. Innert kurzer Zeit zerfiel die politische Ordnung des Kalten Krieges: Noch im Oktober wandelte sich das kommunistische Ungarn zur demokratischen Republik; der Fall der Berliner Mauer vom 9. November 1989 ebnete den Weg zur deutschen Einheit; in Polen wurde die Dritte Republik ausgerufen; in Rumänien fegte ein Umsturz das Ceaușescu-Regime hinweg; in der Tschechoslowakei ereignete sich die «Samtene Revolution» und auch in Bulgarien kam es im Januar 1990 zum politischen Umbruch. In allen drei KSZE-Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt sowie bei der menschlichen Dimension wirkte sich dieses neue Klima in Europa sehr fruchtbar aus, wie Botschafterin Marianne von Grünigen, die Chefin der für die KSZE zuständigen Politischen Abteilung III im EDA, im Sommer 1990 feststellen konnte. Sowohl die Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit im März und April in Bonn wie auch jene über die menschliche Dimension in Kopenhagen im Juni verdeutlichten, dass die «Konfrontation zwischen den zwei Blöcken» überwunden war und «einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit Platz» gemacht hatte. Die Schweiz engagierte sich während der Verhandlungen gemeinsam mit den N+N für einen neuen Mechanismus zur Überprüfung der Menschenrechtssituation durch Beobachter und lancierte für 1991 ein Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf. Auch das seit zwei Jahrzehnten gehegte Projekt eines Systems zur fried-

lichen Erledigung von Streitfällen konnte nun wieder aus der Schublade gezogen werden. Eine Herausforderung stellte hingegen der sich mit dem Ende der Blockkonfrontation abzeichnende Bedeutungsverlust der Gruppe der Neutralen und Nichtgebundenen dar. Vermehrt versuchten nun andere Staaten, die Handlungsspielräume ihrer gerade erlangten Souveränität auszuloten und die N+N aus ihrer traditionellen Vermittlerrolle zu verdrängen: «Wir müssen uns darauf gefasst machen, dass diese Aufgabe in Zukunft vermehrt mit anderen mittleren und kleineren Staaten Europas geteilt werden muss» (Dok. 33, dodis.ch/56205).

Am 19. November 1990 besiegelte die Unterzeichnung des KSE-Vertrags symbolisch das Ende der Teilung der Welt in zwei antagonistische Bündnissysteme. Dieser fulminante Auftakt des Pariser Sondergipfels ermöglichte und legitimierte die «Charta für ein Neues Europa», die kühn ein «Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit» einläutete. Feierlich verkündeten am 21. November die KSZE-Teilnehmerstaaten im Élysée-Palast ihr «unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder». Für die Schweiz setzte Bundespräsident Arnold Koller (CVP, Appenzell-Innerrhoden) seine Unterschrift unter die «Pariser Charta». «Die Teilung unseres Kontinents fällt der Vergangenheit anheim», stellte er zuvor in seiner Ansprache vor den Konferenzteilnehmenden fest. «Was die Völker jahrzehntelang herbeiwünschten, beginnt: eine Ära der Zusammenarbeit zwischen Ost und West, mit dem Ziel, ein neues, geeintes Europa zu errichten» (Dok. 34, dodis.ch/54685). In der allgemeinen Euphorie schien das «Ende der Geschichte» in greifbare Nähe gerückt zu sein. Es war die KSZE, «in deren Rahmen 1990 die Ergebnisse der Wende von 1989 festgeschrieben wurden», wie Botschafterin von Grünigen bemerkte. Mit ihrer ganz Europa und Nordamerika umfassenden Teilnehmerschaft (1991 kamen Albanien, Estland, Lettland und Litauen als neue Teilnehmerstaaten hinzu) sowie der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ihrer Strukturen war sie geradezu prädestiniert, nach der Zeitenwende eine prägende Rolle bei der Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur zu spielen. Mit der Einführung regelmässiger politischer Konsultationen der Staats- und Regierungschefs sowie der Einrichtung eines Rats der Aussenminister und eines Ausschusses Hoher Beamter, unterstützt vom in Prag installierten Sekretariat und dem Büro für freie Wahlen in Warschau, wurde die Institutionalisierung der KSZE vorangetrieben, damit sie über die bisherigen drei Körbe hinaus politische Führungsaufgaben übernehmen konnte.

Die Euphorie von Paris wich allerdings rasch der Ernüchterung. Angesichts der Eskalation der Konflikte in Jugoslawien engagierte sich die Schweizer Diplomatie nachdrücklich für eine Erweiterung der Handlungsspielräume der KSZE. An der ersten Konferenz des Ministerrats im Juni 1991 in Berlin schlug sie die Schaffung eines Dringlichkeitsmechanismus vor, wonach der Ausschuss Hoher Beamter in Krisenfällen zu Sondersitzungen zusammentreten konnte. Am dritten KSZE-Treffen über die menschliche Dimension im September in Moskau war die Schweiz massgeblich an der Einführung eines obligatorischen Mechanismus für Berichterstattungsmissionen über Menschenrechtsverletzungen beteiligt (Dok. 35, dodis.ch/58731). Im Vorfeld der Moskauer Konferenz wurde im Juli in Genf ein

von der Schweiz initiiertes KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Europa abgehalten, dessen Bilanz zwar umstritten war, welches jedoch ein angesichts der Entwicklungen in Osteuropa zentrales Problem akzentuierte. So versuchte die Schweiz – als Ergänzung zu den Bemühungen der EG an der Haager Friedenskonferenz für Jugoslawien – ihre föderalistische Expertise mit einem «Minderheitenvorschlag für Kroatien» zur Entschärfung der Nationalitätenkonflikte in Slawonien und in der Krajina einzubringen (Dok. 36, dodis.ch/58114).

Konfliktverhütung und Krisenbewältigung beherrschten auch die Agenda des KSZE-Gipfeltreffens im Juli 1992, das erstmals seit 1975 wieder in Finnlands Hauptstadt abgehalten wurde und an dem neu sowohl die Staats- und Regierungschefs der sowjetischen Nachfolgestaaten Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan als auch die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie Slowenien teilnahmen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand der im April ausgebrochene Bosnienkrieg. Eine in Helsinki verabschiedete Erklärung der KSZE-Teilnehmerstaaten zu Jugoslawien enthielt Vorschläge der von Professor Thomas Fleiner von der Universität Fribourg geleiteten Berichterstattungsmissionen zur Lage in der Vojvodina, im Kosovo und im Sandžak. Ebenfalls heiss diskutiert wurden die kriegesischen Auseinandersetzungen in Bergkarabach, Transnistrien und Abchasien, wo die KSZE künftig in Zusammenarbeit mit der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) Peacekeeping-Operationen durchführen sollte. Weitere Beschlüsse betrafen die Stärkung der Rolle des jährlich rotierenden Vorsitzenden des KSZE-Ministerrats, die Einrichtung des Forums für Sicherheitszusammenarbeit in Wien (in welchem auch Rüstungskontrollverhandlungen stattfinden sollten), die Schaffung des Postens eines Hochkommissars für nationale Minderheiten sowie den Anschluss des KSZE-Kommunikationsnetzes an das UNO-Zentrum für Einsätze bei ökologischen Notfällen. Angesichts der zahlreichen Konflikte habe sich die KSZE neue Mittel verschafft, um aktiver ins Geschehen eingreifen zu können, urteilte Bundesrat Ogi, und damit «einen Schritt in die richtige Richtung genommen» (Dok. 37, dodis.ch/61951). Im Oktober 1992 beriefen die Teilnehmerstaaten zudem ein KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung ein, welches die Schweizer Diplomatie in Genf ausrichtete. Hier arbeiteten die Delegierten eine Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung aus, die der KSZE-Rat im Dezember formell annahm. Die erfolgreiche Schaffung eines Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes war für die Schweizer Diplomatie die «Krönung eines seit Jahrzehnten hartnäckig vertretenen Anliegens» und entsprechend schien es folgerichtig, trotz harter Konkurrenz, die Kandidatur Genfs für den Standort anzumelden (Dok. 38, dodis.ch/61464). Die Bewerbung glückte, doch blieb der Genfer Gerichtshof, der noch gar nie von Staaten zur Beilegung eines Streits angerufen wurde, ein zahnloses Instrument.

Der Aufgabenbereich der KSZE hatte sich mit dem Ende des Kalten Krieges vom Forum des Ost-West-Dialogs hin zu einem Instrument der Präventivdiplomatie und des Krisenmanagements verschoben. Gerade die Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR stellten die KSZE jedoch vor die heikle Frage, wie Russland in die europäische Sicherheitsarchitektur eingebunden werden soll-

te, wobei sich bereits früh eine starke Diskrepanz zwischen den Auffassungen Moskaus und jenen der anderen Teilnehmerstaaten abzeichnete. Dies verdeutlichte sich beim erstmaligen Besuch eines russischen Verteidigungsministers beim Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger (FDP, Luzern), im November 1993 in Bern. Im relativ offenen Gespräch über sicherheitspolitische Fragen mit seinem schweizerischen Amtskollegen legte General Pawel Gratschow «verschiedentlich Wert darauf, eine Übereinstimmung der Haltungen beider Länder festzustellen, so dass es notwendig war, gewisse Unterschiede in der Auffassung explizit hervorzuheben», wie Bundesrat Villiger festhielt. Die dezidierte Differenzierung betraf vornehmlich die Auffassung des Peacekeeping bzw. den «Einsatz militärischer Gewalt im <grenznahen Ausland> zur <Prävention> von Konflikten». Hierzu betonte Villiger nachdrücklich, dass für die Schweiz ein Truppeneinsatz nur in Frage komme, wenn er einwandfrei durch ein Mandat der UNO oder der KSZE legitimiert sei. Gratschow zeigte sich dagegen «selbstbewusst und von der Weltmachtrolle Russlands überzeugt» und seine Ausführungen liessen «wenig Zweifel offen, dass Russland nach wie vor an einer Stabilisierungspolitik mit hegemonialem Hintergrund festhält und diese wenn möglich als Friedenssicherung erscheinen lassen möchte» (Dok. 40, dodis.ch/61424). Trotz aller Unterschiede bestand allerdings insofern eine gewisse Übereinstimmung zwischen der gefallen Hegemonialmacht und dem neutralen Kleinstaat, als auch die Schweiz, die der NATO, der EG, dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und der UNO nicht angehörte, sich nach dem Zusammenbruch der Blöcke neu orientieren musste. Mit dem daraus resultierenden Bedeutungsverlust der Neutralität suchte sie einen neuen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur und mass dabei – ebenso wie Russland dies tat – der KSZE eine tragende Rolle bei.

Tatsächlich entschloss sich der Bundesrat Ende Juni 1994 auf Antrag des EDA und des EMD, für den KSZE-Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996 zu kandidieren und so erstmals an der Schaltstelle europäischer Sicherheitspolitik zu stehen und eine Exekutivfunktion in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenmanagement zu übernehmen. Als Vorsitzland wollte die Schweiz vor allem «der präventiven, stillen Diplomatie und der Förderung demokratischer Werte» Priorität beimessen. Die «Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgchancen in der KSZE» seien selbstredend begrenzt und ihre Aktionsfähigkeit hänge von «divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten» ab, relativierten die beiden federführenden Bundesräte. Doch markiere man mit der Übernahme des Vorsitzes «schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht» (Dok. 41, dodis.ch/62509). Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts im Dezember 1992, der Annahme der Alpeninitiative im Februar und dem Referendum gegen das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen im Juni 1994 verdichtete sich beim Bundesrat und in der Bundesverwaltung die Perzeption einer zunehmenden aussenpolitischen Isolation. An der KSZE-Gipfelkonferenz vom 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest, in deren Verlauf auch der Beschluss zur Umbenennung in OSZE fiel, wurde die schweizerische Kandidatur offiziell angenommen. Das Gipfeltreffen fand unter dem Eindruck der «zunehmend auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen Interessen

der verschiedenen Akteure» statt. Angesichts der NATO-Osterweiterung warnte der russische Präsident Boris Jelzin, «dass europäische Sicherheitspolitik ohne tatsächliche Mitbestimmung Russlands nicht gemacht werden» könne und äusserte gegenüber einer Erweiterung des Bündnisses grosse Vorbehalte. In seinem Bericht an den Bundesrat resümierte Aussenminister Flavio Cotti (CVP, Tessin), der nach dem Rücktritt René Felbers die Führung des EDA übernommen hatte, die wichtigste Aufgabe der in OSZE umgetauften Organisation bestehe nun darin, «Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen» und dem Land im Rahmen einer wahrhaft gesamteuropäischen Sicherheitskooperation «eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbrieft Sonderrolle zu gewähren». An der Erfüllung des Anspruchs, die in Budapest beschworene Sicherheitspartnerschaft mit Inhalt zu füllen, würde die Schweiz als Vorsitzland «an prominenter Stelle mithelfen können» (Dok. 42, dodis.ch/67456).

Im Jahr 1995 nahm die Schweiz deshalb bereits Einsitz in der Troika, der jeweils das vorangegangene, das amtierende und das nachfolgende Vorsitzland – 1995 Italien, Ungarn und die Schweiz – angehörten. Dem Bundesrat bot die OSZE vornehmlich eine Möglichkeit, in der nebst dem Europarat einzigen «politischen» Organisation, der die Schweiz angehörte, in einem wenig umstrittenen Bereich multilateraler Zusammenarbeit seine Haltung der aussenpolitischen Offenheit unter Beweis zu stellen. Zwanzig Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und auf ein grosses diplomatisches Engagement im KSZE-Prozess zurückblickend bereitete sich die Schweiz auf ihren Einsatz an der Spitze einer Organisation vor, deren Mittel allerdings sehr bescheiden waren. Im Fokus standen bis im Herbst 1995 die Präventivdiplomatie und das Konfliktmanagement in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Auf dem Budapester Gipfel war auf Initiative Moskaus die Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert als politischer Diskussionsprozess ins Leben gerufen worden. Diese Arbeit erachtete Bundesrat Cotti als zentrale Aufgabe des Schweizer Vorsitzes, bei der es galt, «eine Ausgrenzung Russlands zu verhindern» und der ehemaligen Supermacht einen ihrer Bedeutung entsprechenden Platz «in der europäischen Sicherheitsarchitektur zuzusichern» (Dok. 43, dodis.ch/62659).

Für die Vorbereitungsarbeiten zur Präsidentschaft waren sowohl die schweizerische Delegation bei der OSZE in Wien wie auch die Zentrale in Bern personell verstärkt worden. Verschiedene Schweizerinnen und Schweizer standen zudem bei den OSZE-Missionen in Ex-Jugoslawien sowie auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion im Einsatz. Im November liess sich der Vorsteher des EDA und künftige Amtierende Vorsitzende der OSZE vor der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) von drei Persönlichkeiten begleiten, welche die Schweiz in den OSZE-Missionen in Tschetschenien, Sarajevo und der Ukraine an vorderster Front vertraten: die Diplomatin Heidi Tagliavini sowie die Journalisten Hanspeter Kleiner und Andreas Kohlschütter. Dieses Format stellte ein Novum dar und ermöglichte es der Kommission, fundierte Hintergrundinformationen aus erster Hand zur Lage an den Brennpunkten Bosnien und Herzegowina, Grosny und auf der Halbinsel Krim sowie zur Mandatsarbeit der OSZE zu erhalten. Während der Krieg in Tschetschenien schon länger als Schwerpunkt für

das schweizerische Präsidialjahr feststand, zeichnete sich im Zuge der durch die USA vermittelten Verhandlungen über ein Friedensabkommen für Bosnien und Herzegowina auf der Luftwaffenbasis Dayton im Laufe des Novembers ab, dass die OSZE bei der Etablierung einer Nachkriegsordnung in einem bis dahin ungekannten Ausmass zum Einsatz kommen würde (Dok. 44, dodis.ch/70173).

Mit einer stark intensivierten Reisediplomatie bemühte sich Bundesrat Cotti im zweiten Halbjahr um Tuchföhlung mit den wichtigsten Akteuren unter den OSZE-Mitgliedstaaten. Bereits am Tag nach der Sitzung der APK-N reiste der EDA-Vorsteher nach Ottawa zu Gesprächen mit seinem kanadischen Amtskollegen André Ouellet, von dort aus weiter nach Washington und schliesslich zu Bundesausserminister Klaus Kinkel nach Bonn. Bei den politisch gewichtigsten Treffen mit US-Vizepräsident Al Gore und Aussenminister Warren Christopher konkretisierten sich die Aufgaben für die OSZE bei der Implementierung der sich abzeichnenden Friedenslösung. Diese umfassten die Supervision der Wahlen in Bosnien und Herzegowina, die Beistandsleistung und Überwachung im Bereich der Menschenrechte und des demokratischen Aufbaus sowie Massnahmen bei der militärischen Vertrauensbildung und Abrüstung. Bundesrat Cotti hob gegenüber seinen Gesprächspartnern hervor, dass nur eine umfassende und gerechte Friedenslösung langfristig erfolgreich sein würde, die insbesondere die territoriale Integrität Bosniens garantiere und «alle offenen Probleme in der Region» – namentlich den Konflikt im Kosovo – miteinbeziehe. Die Umsetzung des Abkommens sollte nicht nur den Wiederaufbau des kriegsgeplagten Bosniens ermöglichen, sondern auch «das Modell zukünftiger europäischer Sicherheitskooperation antizipieren» und die Rollen der NATO, der OSZE, der USA und Russlands klären. Entsprechend verdeutlichten die Gespräche, dass für Washington ein enger Zusammenhang zwischen diesen beiden Hauptaufgaben der anstehenden schweizerischen OSZE-Präsidenschaft bestand (Dok. 45, dodis.ch/68523).

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens von Dayton übernahm die OSZE Aufgaben von bisher unbekanntem Ausmass. Es handelte sich um die bis dahin grösste Feldoperation ihrer Geschichte. Allein zur Durchführung und Beobachtung der Wahlen vom September 1996 wurden über 2000 internationale Supervisoren und Beobachterinnen mobilisiert. Die Schweiz leistete mit knapp 250 entsandten Personen, darunter Wahlexpertinnen, Beobachter, Dolmetscherinnen und die sogenannten Gelbmützen, einen besonders umfangreichen Beitrag. Das militärische Umfeld sicherte die von der NATO geführte Implementation Force (IFOR), an der erstmals auch Russland mitwirkte; der Hohe Repräsentant der internationalen Gemeinschaft, die UNO, der Europarat und weitere Organisationen trugen andere Teile der Friedensordnung. Diese Arbeitsteilung machte die OSZE operativ unentbehrlich, zugleich aber abhängig von Fähigkeiten und Entscheidungen, über die sie selbst nicht verfügte. Nach einem von zahlreichen Besuchen in Sarajevo berichtete Cotti noch im Mai 1996, die politischen Voraussetzungen für freie und faire Wahlen seien nicht erfüllt. Nationalistische Parteien beherrschten die öffentliche Sphäre, der wegen Kriegsverbrechen vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagte bosnische Serbenführer Radovan Karadžić übte weiterhin Einfluss aus, die Bewegungsfreiheit der Bosnierinnen und Bosnier blieb eingeschränkt und die Rückkehr der Geflüchteten kam nur langsam voran. Auch

die Wählerregistrierung war politisch hochbrisant: Durften Vertriebene am neuen Wohnort abstimmen, konnten die Folgen der ethnischen Säuberungen nachträglich demokratisch zementiert werden. Technisch schien der Wahltermin im September erreichbar, politisch blieb seine Zertifizierung jedoch fraglich (Dok. 46, dodis.ch/69272). Damit stand Cotti vor der folgenreichsten Entscheidung seines Präsidialjahrs. Der politische Druck war enorm, seine eigenen Vorbehalte waren erheblich. Endlich rang er sich am 25. Juni dazu durch, der Abhaltung der Wahlen seine Zustimmung zu erteilen. Die Risiken verschwieg er nicht. Im Gegenteil: «Le déroulement des élections présente de très gros risques», verkündete er in Wien. «Nous les prenons.»

Trotz des ausgeprägten Fokus auf Bosnien blieb im Präsidialjahr Russland ein wichtiger Referenzpunkt der schweizerischen OSZE-Strategie. In seiner Rede an einem Kolloquium zur Geschichte der Beziehungen der Schweiz zu Osteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, das im Oktober 1996 im Schweizerischen Bundesarchiv abgehalten wurde, betonte Bundesrat Cotti noch einmal den Willen der Schweiz, sich nachdrücklich für die engere Einbindung Russlands in europäische Strukturen einzusetzen. Mit unverhohlener Befriedigung habe Bern festgestellt, dass Moskau den schweizerischen Überlegungen zum Sicherheitsmodell grosses Interesse entgegenbringe. Er hob zudem hervor, dass russische Truppen im Rahmen der IFOR erstmals direkt mit NATO-Streitkräften kooperierten und dass Moskau im Zuge des innerstaatlichen Konflikts in Tschetschenien schon 1995 sein Einverständnis zur Einrichtung einer OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny gegeben hatte, was er als Vertrauensbeweis wertete. Seit 1996 leitete mit Botschafter Tim Guldemann ein Schweizer diese Mission. «Il n'y a aucune sécurité en Europe et même au-delà du continent européen», betonte Cotti abermals, «sans un ancrage solide de la Russie, sans un dialogue avec la Russie qui soit systématique, sans un dialogue qui soit imprégné de confiance» (Dok. 49, dodis.ch/76413).

Den Abschluss des Präsidialjahrs bildete der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996. Der Amtierende Vorsitzende konnte auf Fortschritte in Bosnien und Tschetschenien verweisen, musste aber zugleich ungelöste Probleme in Belarus, im Kosovo und in Bergkarabach benennen. Im Zentrum des Gipfels stand jedoch die Grundfrage nach der Sicherheitsordnung Europas für das 21. Jahrhundert. Russland wandte sich gegen die Osterweiterung der NATO und setzte sich für eine verstärkte Rolle der OSZE ein. Die Bündnisstaaten machten dagegen unmissverständlich deutlich, dass sie kein Veto gegen die Erweiterung einer Allianz duldeten, die sie als rein defensiv verstanden. Das Gipfeldokument bekräftigte denn auch das Recht jedes Staates, seine Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen. Zwar bestätigte es die Rolle der OSZE als Forum des politischen Dialogs, der Konfliktverhütung und der Rüstungskontrolle und stellte eine von Frankreich und Russland angestrebte europäische Sicherheitscharta in Aussicht. Doch an der entscheidenden Frage einer institutionellen und operativen Stärkung der OSZE endete der politische Konsens. Damit zeichneten sich die Grenzen der neuen europäischen Sicherheitsordnung bereits deutlich ab. Im Grundkonflikt zwischen NATO-Erweiterung und russischer Einbindung, so Bundesrat Cottis nüchterne Folgerung, werde der OSZE «eine subsidiäre Rolle zukommen» (Dok. 50, dodis.ch/71064).

Der erste Schweizer OSZE-Vorsitz 1996 schloss damit einen Bogen, der 1969 mit der Frage nach der Teilnahme an einer sowjetisch angeregten Sicherheitskonferenz begonnen hatte. Die KSZE hatte der Schweiz ein Forum geboten, in dem sie als bündnisfreier Kleinstaat formell gleichberechtigt war und ihre Neutralität nicht nur als Sonderfall, sondern als Grundlage aktiver Mitwirkung verstehen konnte. Der universelle Anspruch, eine Politik der kleinen Schritte und das Konsensprinzip schützten vor einem Diktat der Grossmächte, erschwerten später jedoch rasches operatives Handeln. Die Kooperation der Neutralen und Nichtgebundenen verstärkte während des Kalten Kriegs das schweizerische Gewicht. Mit dem Ende der Blöcke verloren die N+N aber ihre *Raison d'être* als Brückenbauer zwischen Ost und West. Schliesslich galt für den gesamten Untersuchungszeitraum der Grundsatz, dass ohne ein prinzipielles Einverständnis zwischen Washington und Moskau auch innerhalb der KSZE bzw. der OSZE keine nachhaltigen Entscheidungen getroffen werden konnten.

Im Verlauf dieses Prozesses erweiterte sich auch der Begriff europäischer Sicherheit. Zu Prinzipien wie der Anerkennung von Souveränität, dem Gewaltverzicht und der Unverletzlichkeit der Grenzen traten vertrauensbildende Massnahmen im militärischen Bereich, die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt, menschliche Kontakte und Informationsfreiheit sowie später auch Menschenrechte, Demokratie, Minderheitenschutz und freie Marktwirtschaft hinzu. Den Anspruch, die neue europäische Sicherheitsarchitektur nach der Zeitenwende von 1989 mitzuprägen, konnte die OSZE aufgrund ihrer strukturellen Mängel und institutionellen Schwäche nicht einlösen. Dafür erhielt sie eine starke operative Komponente: von militärischen Inspektionen und Überprüfungen über diplomatische und humanitäre Feldmissionen, Rüstungskontrollen und Wahlbeobachtungen bis hin zur Stabilisierung von Nachkriegsgesellschaften. Die Schweiz bewegte sich damit von der Mitgestaltung diplomatischer Texte zur operativen Verantwortung. Sie stellte Expertinnen und Experten zur Verfügung und traf politische Entscheidungen, die sich unmittelbar auf das Leben der Menschen in Konfliktgesellschaften auswirkten.

Ebenso klar traten die Grenzen dieses Engagements hervor. KSZE und OSZE besaßen keine eigene Zwangsgewalt; sie wirkten durch die Legitimität gemeinsamer Normen, politischen Druck und Beharrlichkeit, wobei diese Wirkung immer von der politischen Grosswetterlage und dem Willen der Grossmächte abhing. Gerade deshalb blieb das gesamteuropäische Forum für die Schweiz immer äusserst wertvoll: Es hielt Nordamerika und Russland, Bündnisstaaten und Bündnisfreie in einer gemeinsamen Ordnung und verschaffte dem Land ausserhalb wichtiger Integrationsstrukturen einen dauerhaften politischen Zugang. Mit der grundlegenden Erneuerung des zentralen Registraturplans des EDA, die mit dem Ende des schweizerischen Vorsitzjahrs 1996 wirksam wurde, erhielt die Ablage der OSZE-Dossiers eine neue Kennzeichnung. Bezeichnenderweise war diese in der Hierarchie viel prominenter platziert als 28 Jahre zuvor, nämlich just unter Aktenposition 2 «Allgemeine aussenpolitische Fragen», Kategorie 3 «Sicherheitspolitik»: 235 lautete fortan das Aktenzeichen für die OSZE, unter dem sich in den kommenden Jahren die Geschichte des schweizerischen Engagements in der Zeit nach 1996 erforschen lässt. Nicht nur in der schweizerischen Aussenpolitik, son-

dern auch in der Registratur des EDA hatte die gesamteuropäische Sicherheit damit endlich ihren gebührenden Platz gefunden.

Im Zeitraum von 1969 bis 1996 leistete die Schweiz einen weit über ihr bisheriges aussenpolitisches Selbstverständnis hinausreichenden Beitrag zur Ausarbeitung der Schlussakte von Helsinki, zur Wahrung der Kontinuität des KSZE-Prozesses sowie zu dessen Transformation in die OSZE, die grösste regionale Sicherheitsorganisation der Welt. Damit prägte die Schweiz die KSZE und die OSZE über ein Vierteljahrhundert lang nachhaltig mit. Doch die Wirkung war wechselseitig: Die Teilnahme an der KSZE veränderte auch die schweizerische Aussenpolitik – zunächst kaum merklich, über Jahre hinweg, letztlich aber tiefgreifend und dauerhaft. Im gesamteuropäischen Forum sammelte die Schweiz jene Erfahrungen mit multilateraler Diplomatie, die entscheidend zur Normalisierung ihrer Aussenpolitik beitrugen. Seit dem Zweiten Weltkrieg hatte sich in der schweizerischen Aussenpolitik das Narrativ einer Trennung zwischen «technischem» und «politischem» Multilateralismus herausgebildet, das der Bundesrat 1946 im Zusammenhang mit dem schweizerischen Abseitsstehen von der neu gegründeten UNO zur aussenpolitischen Doktrin erhob. Während eine Beteiligung an «technischen» internationalen Organisationen als mit der Neutralität vereinbar galt, wurde der Beitritt zu «politischen» internationalen Organisationen mit neutralitätspolitischen Argumenten abgelehnt. Diese Unterscheidung legitimierte fortan die zaghafte und selektive Einbindung der Schweiz in das multilaterale System der Nachkriegszeit. Die Teilnahme an der KSZE stellte diese künstliche Dichotomie jedoch zunehmend infrage: Ausgerechnet in einem genuin politischen Forum der gesamteuropäischen Sicherheitspolitik machte die Schweiz die Schlüsselerfahrung, dass eine aktive multilaterale Diplomatie nicht nur mit ihrer Neutralität vereinbar war, sondern ihr gerade aufgrund ihrer Neutralität neue und wirksame politische Handlungsmöglichkeiten eröffnete.

Als komplexes und widersprüchliches, historisch gewachsenes Gebilde bleibt die OSZE bis heute schwer fassbar und vielen gänzlich unbekannt. Wortkonstruktionen wie «Korb III» oder «Mechanismus in der menschlichen Dimension» sind ebenso kryptisch wie die Abkürzungen SRPD und VSBM. Man kann über die OSZE kaum reden oder schreiben, ohne sie erklären zu müssen. Ihre Kritiker waren stets lauter als ihre Befürworter. Mehr als einmal drohte sie, der Vergessenheit anheimzufallen. Und doch hat kaum eine andere internationale Organisation tiefere Spuren in der schweizerischen Aussenpolitik hinterlassen. Die Schweiz prägte die KSZE – doch weit mehr noch prägte die KSZE die Schweiz. Ohne sie wäre die heutige schweizerische Aussenpolitik kaum vorstellbar.

Thomas Bürgisser und Sacha Zala

- 1
29.12.1969
dodis.ch/32405

Sitzung der Arbeitsgruppe des EPD zur Europäischen Sicherheitskonferenz

Der Bundesrat hat seine Haltung zum Budapester Appell zur Ein-berufung einer europäischen Sicherheitskonferenz in einer vorläufigen Stellungnahme festgelegt. Nun gilt es im Rahmen einer Arbeitsgruppe das weitere Vorgehen zu besprechen.
- 2
17.9.1971
dodis.ch/34573

Conclusions du Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Bindschedler, concernant une réunion sur la CSCE et les MBFR

Le problème du désarmement en Europe concerne en premier lieu les deux blocs et touche à l'équilibre stratégique. Bien que la neutralité empêche en principe d'intervenir dans de telles questions, la Suisse ne devrait pas se tenir à l'écart.
- 3
20.6.1972
dodis.ch/34499

Résumé de la position de la Suisse sur les divers problèmes soulevés par la CSCE

Questions de fond (aspects politiques, militaires et sécuritaires, coopération culturelle et économique), de procédure et d'organisation, ayant trait à la Conférence sur la sécurité en Europe.
- 4
1.11.1972
dodis.ch/34487

Proposition du DPF au Conseil fédéral concernant la Suisse et la CSCE

Depuis 1970, les consultations avec les autres pays intéressés par la tenue d'une conférence sur la sécurité en Europe se sont intensifiées. Le projet d'un système de règlement pacifique des différends est la seule proposition concrète présentée par la Suisse.
- 5
27.8.1973
dodis.ch/38816

Rapport de la Délégation suisse aux consultations préliminaires de la CSCE à Helsinki à la veille de la 2^{ème} phase

Résumé et bilan de la première phase des négociations de la CSCE avec une description de la position et des actions de la Suisse en tant qu'État neutre. Ordre du jour et positions des différentes parties prenantes.

- 40
- 6**
7.1.1974
dodis.ch/38848
- Sitzung des EPD zum Stand der Arbeiten an der KSZE*
Austausch innerhalb des EPD zum Stand der KSZE in Genf und Übersicht über die einzelnen Punkte der Tagesordnung auf Grundlage des Zwischenberichts der Delegation.
- 7**
5.6.1974
dodis.ch/38858
- Séance de la Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères consacrée à la CSCE*
Échange de vues concernant les négociations de Genève pour discuter des décisions à prendre et des instructions à donner à la délégation suisse.
- 8**
30.7.1975
dodis.ch/38867
- Discours du Président de la Confédération Graber au sommet de la CSCE à Helsinki*
La Suisse réaffirme son engagement en faveur d'une paix durable et profitable à tous en Europe. Elle défend l'indépendance et l'égalité des États, les droits humains et le règlement pacifique des différends.
- 9**
14.10.1975
dodis.ch/38875
- Rundschreiben des stv. Direktors der Politischen Direktion des EPD betreffend Umsetzung der KSZE-Schlussakte*
Mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte beginnt die Arbeit an der Umsetzung der vorwiegend in den Bereichen Wirtschaft und Humanitäres beschlossenen Bestimmungen. Das EPD prüft zusammen mit den verantwortlichen Ämtern die zu ergreifenden Massnahmen.
- 10**
30.8.1977
dodis.ch/49213
- Interdepartementale Sitzung mit Medienvertretern über die KSZE-Schlussakte und ihr Kapitel «Information».*
Sitzung von Verwaltungsbeamten sowie Vertretern von Presse und Medienverbänden über die Durchführung der Helsinki-Schlussakte und Massnahmen anlässlich des KSZE-Folgetreffens von Belgrad im Bereich «Information».
- 11**
6.10.1977
dodis.ch/49323
- Der Generalsekretär des EPD, Botschafter Weitnauer, betreffend Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Belgrad*
Hauptteil der Tischrede von Botschafter Weitnauer vor etwa 20 der an der Belgrader Folgekonferenz der KSZE vertretenen wichtigsten Länder. Querschnitt der Debatte der ersten Tage und Darlegung des schweizerischen Standpunkts.
- 12**
10.11.1977
dodis.ch/48698
- Le Chef suppléant de la Délégation suisse près la réunion de Belgrade de la CSCE concernant la liberté religieuse en URSS*
Lors son entretien avec le Chef de la Délégation soviétique à Belgrade, Brunner soulève la question de la liberté religieuse dans le cas du pasteur baptiste Georgij Vins. Comme prévu, M. Vorontsov l'ignore complètement.

- | | | |
|------------------|--|--|
| <p>41</p> | <p>13
20.2.1978
dodis.ch/49324</p> | <p><i>Der Chef der schweizerischen Delegation, Botschafter Bindschedler, an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Aubert, betreffend Abschluss der Belgrader Konferenz</i></p> <p>Die Aussichten für ein substanzielles Resultat der KSZE-Folgekonferenz sind gering, da sich die UdSSR und ihre Verbündeten weigern, in den für den Westen und die Neutralen unabdingbaren Punkten irgendwelche Zugeständnisse zu machen.</p> |
| | <p>14
5.3.1978
dodis.ch/49325</p> | <p><i>Antrag des EPD an den Bundesrat betreffend das Schlussdokument des Belgrader Treffens der KSZE</i></p> <p>Das KSZE-Folgetreffen von Belgrad steht vor dem Abschluss. Aufgrund der gespannten Beziehungen zwischen Washington und Moskau und der kompromisslosen Haltung der Oststaaten kann kein substanzielles Schlussdokument verabschiedet werden.</p> |
| | <p>15
4.7.1980
dodis.ch/73038</p> | <p><i>Notice du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Aubert, concernant la CSCE, la réunion de Madrid et le désarmement</i></p> <p>La Suisse souhaite maintenir le dialogue au sein de la CSCE malgré la situation internationale tendue résultant de l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, car cette conférence permet aux petits pays de s'affirmer sur la scène internationale.</p> |
| | <p>16
18.2.1981
dodis.ch/73057</p> | <p><i>Le Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Brunner, à l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Iselin, concernant l'action commune des neutres et non-alignés à Madrid</i></p> <p>Les négociations de la CSCE sont marquées par un manque de confiance et des tensions croissantes. En collaboration avec les autres États du groupe N+N, la Suisse entend proposer un document concis, concret et réaliste.</p> |
| | <p>17
10.8.1981
dodis.ch/59607</p> | <p><i>Rapport de la Délégation suisse à la réunion de Madrid sur l'état des travaux dans le cadre des suites de la CSCE</i></p> <p>Aperçu de la pause de trois mois de la réunion de Madrid sur la CSCE qui a permis d'écrire plus de 80% du document final mais dont les problèmes essentiels restent encore sans solution, notamment en matière de désarmement.</p> |
| | <p>18
10.2.1982
dodis.ch/60493</p> | <p><i>Discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Aubert, tenu lors de la reprise de la réunion de Madrid de la CSCE, concernant la crise polonaise</i></p> <p>Le Conseil fédéral condamne l'instauration de la loi martiale en Pologne et le recours à la violence. Le processus de la CSCE doit être préservé afin de ne pas compromettre la détente dans le contexte de la Guerre froide.</p> |

42

19

9.5.1983

dodis.ch/72627

Le Chef de la Délégation suisse à la CSCE à Madrid, l'Ambassadeur Brunner, à propos de la position de la Suisse et des derniers développements des négociations

Le groupe N+N a présenté un projet de document final de la conférence de Madrid, comportant des améliorations substantielles dans le domaine des droits humains et concernant la convocation d'une conférence sur le désarmement en Europe.

20

28.6.1983

dodis.ch/77987

Notiz des Generalstabschefs, Korpskommandant Zumstein, betreffend die Definition der schweizerischen militärischen Position zur KVAE

Das schweizerische Engagement im KVAE-Prozess muss sich auf vertrauensbildende Massnahmenvorschläge konzentrieren, wozu bedrohungsverringende, krisenfeste Massnahmen zu unterstützen sind, welche gesamteuropäisch gleichgewichtsbildend wirken.

21

12.8.1983

dodis.ch/66360

Proposition du DFAE au Conseil fédéral concernant le rapport de la Délégation suisse à la réunion de suite de la CSCE à Madrid

En collaboration avec l'Espagne, la Suisse est parvenue à faire inscrire dans l'Acte final de la réunion des suites de la CSCE à Madrid une formule de compromis concernant la convocation d'une réunion d'experts sur les contacts interpersonnels à Berne.

22

9.1.1984

dodis.ch/68390

Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat betreffend der KVAE

Die schweizerische Delegation soll sich dafür einsetzen, dass die vertrauensbildenden Massnahmen mit der schweizerischen Neutralität und Landesverteidigung vereinbar sind und den Kriterien des Madrider Mandats entsprechen.

23

30.10.1985

dodis.ch/72264

Notice du Service CSCE du DFAE concernant le rôle des pays N+N au sein de la CSCE

Pour la Suisse, la coopération entre les pays N+N au sein de la CSCE offre la possibilité de se démarquer dans son rôle de facilitateur de compromis et dans la défense collective des intérêts du groupe face à d'autres États neutres et non-alignés.

24

17.6.1986

dodis.ch/74498

Rapport final de la Délégation suisse concernant la réunion de Berne sur les contacts entre les personnes

Alors que des progrès tangibles ont été réalisés à propos des objectifs suisses liés aux contacts interpersonnels, la formulation de nouvelles recommandations concrètes dans un document final s'est heurtée à la résistance des États-Unis.

- | | | |
|------------------|---|---|
| <p>43</p> | <p>25
19.9.1986
dodis.ch/74464</p> | <p><i>Le Secrétaire d'État du DFAE Brunner aux Ambassades de Suisse à Washington et à Stockholm sur la Conférence de Stockholm sur la CDE</i></p> <p>La Suisse est déçue de l'issue de la Conférence de Stockholm. Malgré les pressions tant de l'Est que de l'Ouest, elle ne souhaite pas être co-sponsor du document final et se réserve le droit de critiquer le texte par la suite.</p> |
| | <p>26
9.1.1987
dodis.ch/72482</p> | <p><i>Rapport de la Délégation suisse sur la première session de la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE</i></p> <p>En collaboration avec l'Autriche, la Suisse présente à Vienne une proposition concernant les rencontres entre les peuples, tandis que les délégations occidentales critiquent le bloc de l'Est pour son non-respect d'engagements antérieurs.</p> |
| | <p>27
26.10.1987
dodis.ch/78099</p> | <p><i>Gespräche von Staatssekretär Brunner in Moskau betreffend KSZE-Prozess und Abrüstungsfragen</i></p> <p>Die Sowjetunion wünscht eine aktivere Rolle der Schweiz im KSZE-Prozess, während auf Seite der Schweiz die Einbindung neutraler Staaten in Abrüstungsfragen und konkrete Fortschritte im humanitären Bereich im Vordergrund stehen.</p> |
| | <p>28
26.1.1988
dodis.ch/78106</p> | <p><i>Notice de l'OFAEE du DFEP concernant la réunion de suivi dans le domaine de la protection de l'environnement de la CSCE</i></p> <p>En collaboration avec l'Autriche, la Finlande et la Suède, la Suisse souhaite renforcer la coopération dans le domaine des accidents industriels majeurs et des produits chimiques dangereux, et jeter les bases de futurs accords internationaux.</p> |
| | <p>29
13.5.1988
dodis.ch/71129</p> | <p><i>Discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, à la réunion des suites de la CSCE à Vienne</i></p> <p>La dimension humaine, la sécurité militaire, le désarmement et l'environnement revêtent une importance particulière pour la Suisse. Ces trois domaines méritent qu'on leur consacre des manifestations ultérieures.</p> |
| | <p>30
25.1.1989
dodis.ch/78118</p> | <p><i>Proposition du DFAE et du DMF au Conseil fédéral concernant la participation de la Suisse à la CDE à Vienne</i></p> <p>La délégation suisse à Vienne doit se prononcer en faveur de mesures transparentes, vérifiables et compatibles avec la neutralité, visant à renforcer la sécurité européenne.</p> |

44

31

25.4.1989

dodis.ch/60002

Conclusions du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber concernant les résultats de la réunion de suite de la CSCE tenue à Vienne

Le document final de la Conférence de la CSCE à Vienne constitue un code de conduite des États à l'égard de leurs citoyens et marque également une avancée dans la définition d'un nouveau cadre pour les négociations multilatérales sur les aspects militaires.

32

[13.10.1989...]

dodis.ch/73302

Entretiens du Conseiller fédéral Felber, avec les Ministres des affaires étrangères autrichien, finlandais et suédois à Yverdon-les-Bains sur la dimension humaine de la CSCE

La dimension humaine suscite un regain d'intérêt dans le cadre de la CSCE. La Suisse dispose d'atouts importants dans ce domaine, ce qui lui permet de contribuer tout particulièrement à un meilleur respect des droits humains sur l'ensemble du continent.

33

[...7.9.1990]

dodis.ch/56205

Notiz des EDA zuhanden der APK-S betreffend das Unterstützungsprogramm für Ostmitteleuropa

Die KSZE-Treffen über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Bonn und über die menschliche Dimension in Kopenhagen haben verdeutlicht, dass die Konfrontation zwischen den zwei Blöcken überwunden ist und einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit Platz gemacht hat.

34

19.11.1990

dodis.ch/54685

Rede des Bundespräsidenten Koller am Pariser Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Bundespräsident Koller verweist auf das epochale Ereignis, das die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Mitgliedstaaten bezeugen, dass die Teilung Europas nunmehr der Vergangenheit angehört und eine neue Ära der Zusammenarbeit zwischen Ost und West beginnt.

35

[...15.10.1991]

dodis.ch/58731

Referat von Botschafterin von Grünigen zur KSZE vor der Studiengruppe Neutralität

Die KSZE gewinnt nach dem Wandel in Mittel- und Osteuropa an Bedeutung. Die Neutralität stellt für die Schweiz kein Hindernis dar, an der Weiterentwicklung friedenspolitischer Instrumente (Militärbeobachter, Sanktionen, Friedenstruppen) mitzuwirken.

- | | | |
|----|---|--|
| 45 | <p>36
1.11.1991
dodis.ch/58114</p> | <p><i>Ergänzung zum Bericht des schweizerischen Delegationschefs zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten</i></p> <p>Das Treffen hat eine wesentlich positivere Wertung verdient, als sie im Schlussbericht des Schweizer Delegationschefs zum Ausdruck kam. Es markiert für den Umgang mit Minderheitenproblemen einen wichtigen Schritt in Richtung neuer Lösungen.</p> |
| | <p>37
10.7.1992
dodis.ch/61951</p> | <p><i>Notiz von Bundesrat Ogi über den KSZE-Gipfel von Helsinki</i></p> <p>Das Treffen steht im Zeichen der Konfliktverhütung und der Bewältigung der Krisen in Osteuropa. Zu den Schweizer Prioritäten gehören das Peacekeeping, die friedliche Streitbeilegung, der Schutz von Minderheiten und Umwelt sowie die Rüstungskontrolle.</p> |
| | <p>38
27.10.1992
dodis.ch/61464</p> | <p><i>Antrag des EDA an den Bundesrat betreffend Kandidatur Genfs als Sitz für das Büro des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs der KSZE</i></p> <p>Nachdem es den KSZE-Teilnehmerstaaten gelungen ist, ein substantielles Paket von Massnahmen für die friedliche Streitbeilegung zu schnüren, schlägt die Schweiz Genf als künftigen Sitz für das Büro des KSZE-Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs vor.</p> |
| | <p>39
19.10.1993
dodis.ch/65453</p> | <p><i>Notiz der Politischen Abteilung III des EDA betreffend das Inspektionsersuchen der Bundesrepublik Deutschland an die Schweiz</i></p> <p>Im Rahmen des Wiener Dokuments von 1992 inspizieren im Oktober 1993 vier deutsche Inspektoren eine grössere Truppenübung der Schweizer Armee im Raum Ostschweiz. Es handelt sich um die erste derartige Inspektion in der Schweiz.</p> |
| | <p>40
23.11.1993
dodis.ch/61424</p> | <p><i>Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Villiger, mit dem russischen Verteidigungsminister Gratschow</i></p> <p>Im offenen Austausch zeigt sich Gratschow von der Weltmachtrolle seines Landes überzeugt, während Villiger explizit hervorhebt, dass für die Schweiz ein Einsatz von Friedenstruppen nur auf Grundlage eines Mandats der UNO oder der KSZE in Frage kommt.</p> |
| | <p>41
23.6.1994
dodis.ch/62509</p> | <p><i>Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat betreffend schweizerische Kandidatur für den KSZE-Vorsitz</i></p> <p>Eine Bewerbung für den Vorsitz der Schweiz im Jahr 1996 stärkt ihr Ansehen und bietet eine Gelegenheit, aktiv bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik mitzuwirken, Verantwortung zu übernehmen und ein Zeichen der Solidarität zu setzen.</p> |

- 46 42
9.12.1994
dodis.ch/67456 *Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, über den KSZE-Gipfel von Budapest*
Das Treffen hat die divergierenden sicherheitspolitischen Interessen der NATO-Staaten und Russlands offen an den Tag gelegt. Die Schweiz wird als Troika-Mitglied mithelfen können, die im Gipfeldokument beschworene Partnerschaft mit Inhalt zu füllen.
- 43
21.9.1995
dodis.ch/62659 *Exposé du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, sur la présidence suisse de l'OSCE*
La présidence de 1996 offrira à la Suisse un moyen de poursuivre sa tradition de bons offices au niveau multilatéral et constituera une priorité. Mais il faut rester réaliste: les conflits en ex-URSS et ex-Yougoslavie ne se résoudront pas à court terme.
- 44
13.11.1995
dodis.ch/70173 *Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zu den OSZE-Missionen*
Hanspeter Kleiner, Heidi Tagliavini und Andreas Kohlschütter berichten über ihre Einsätze in den OSZE-Missionen in Sarajevo, Tschetschenien und der Ukraine.
- 45
20.11.1995
dodis.ch/68523 *Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit den Aussenministern Ouellet in Ottawa, Christopher in Washington und Kinkel in Bonn*
In Hinblick auf die Schweizer OSZE-Präsidentschaft werden mit den Partnern in Kanada, den USA und Deutschland die Rolle der OSZE beim Wiederaufbau in Ex-Jugoslawien sowie die Einbindung Russlands in die europäische Sicherheitsarchitektur diskutiert.
- 46
28.5.1996
dodis.ch/69272 *Gespräche von Bundesrat Cotti mit dem bosnischen Präsidenten Izetbegović, Premierminister Muratović sowie dem Hohen Repräsentanten Bildt*
Die Bedingungen fairer Wahlen sind in Bosnien und Herzegowina seien noch nicht erfüllt. In der Republika Srpska gäbe es nach wie vor keine nichtserbischen Parteien. Weiter stellen die Geflohenen eine administrative Hürde bei der Wahlregistrierung dar.
- 47
24.6.1996
dodis.ch/70929 *Besuch des Vorstehers des EMD, Bundesrat Ogi, bei den schweizerischen «Gelbmützen» in Bosnien-Herzegowina*
Die Reise des EMD-Chefs nach Bosnien-Herzegowina hatte das Ziel, die Unterstützung für die Gelbmützen und den Friedensprozess nach dem Dayton-Abkommen zu bekräftigen und bestätigte die Wichtigkeit der schweizerischen Präsenz.

- 47** **48** *Déclaration du Président en exercice, le Conseiller fédéral Cotti, concernant la certification des élections en Bosnie-Herzégovine*
25.6.1996
dodis.ch/76057 Les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et démocratiques ne sont pas réunies dans une Bosnie-Herzégovine ravagée par la guerre. Il n'existe toutefois aucune alternative convaincante à la tenue des élections le 14.9.1996.
- 49** *Allocution du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, concernant la Russie et la Suisse dans l'aménagement européen de sécurité*
29.10.1996
dodis.ch/76413 Seul un dialogue systématique et fondé sur la confiance avec la Russie permettra d'instaurer un ordre de sécurité stable en Europe. Pour la Suisse également, ce dialogue commence par l'entretien des relations bilatérales.
- 50** *Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, betreffend das OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon*
6.12.1996
dodis.ch/71064 Das OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon unter dem Vorsitz der Schweiz thematisierte die NATO-Erweiterung und die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Der Delegationsleiter, Bundespräsident Delamuraz, zog eine positive Bilanz.

Dokumente

dodis.ch/32405

Sitzung der Arbeitsgruppe des EPD vom 16. Dezember 1969¹

EUROPÄISCHE SICHERHEITSKONFERENZ

Vertraulich

[Bern,] 29. Dezember 1969

Herr Micheli erläutert kurz den Zweck dieser Besprechung (Beurteilung der östlichen Initiativen zugunsten einer europäischen Sicherheitskonferenz; Bildung einer Arbeitsgruppe, für die bereits die Ermächtigung des Bundesrates vorliegt)² und gibt für einleitende Bemerkungen Herrn Miesch das Wort.

Herr Miesch verweist auf das den Anwesenden übermittelte Arbeitspapier³ sowie die darin erwähnten Unterlagen und beschränkt sich auf einige wenige Anmerkungen:

Östliche Initiativen zugunsten einer europäischen Sicherheitskonferenz sind nicht neu (Rapacki-Plan usw.),⁴ sie werden heute jedoch mit einer gewissen Insistenz vorgetragen. Auch die NATO hat bekanntlich schon in Reykjavik Vorschläge auf militärischem Gebiet unterbreitet, die soeben in Brüssel bekräftigt wurden (Abrüstung, Truppenverminderungen).⁵

Interessant an den Appellen der Warschauer Pakt-Staaten ist die Tatsache, dass sich dahinter verschiedene Interessen einerseits der UdSSR, andererseits ihrer Verbündeten geltend machen. Rumänien und Polen setzen in eine solche Konferenz Hoffnungen auf grössere aussenpolitische Bewegungsfreiheit, Hoffnungen, die wohl als Illusionen bezeichnet werden können.⁶

¹ CH-BAR#E2001E#1980/83#540* (B.72.09.15.1). Dieses Protokoll wurde von Karl Fritschi vom Politischen Dienst Ost des EPD verfasst. An der Sitzung waren u. a. anwesend: Der Generalsekretär des EPD und Chef der Abteilung für politische Angelegenheiten, Botschafter Pierre Micheli (Vorsitz), der Rechtsberater des EPD, Botschafter Rudolf Bindschedler, die Chefs des Politischen Diensts West, Minister Michael Gelzer, des Politischen Diensts Ost, Minister Hans Miesch, des Politischen Dokumentationsdiensts, Albert Natural, sowie des Finanz- und Wirtschaftsdiensts, Pierre André Nussbaumer. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmer vgl. das Faksimile dodis.ch/32405.

² Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403.

³ Vgl. die Notiz von Karl Fritschi vom 11. Dezember 1969, dodis.ch/32406.

⁴ Gemeint ist der am 2. Oktober 1957 vom polnischen Aussenminister Adam Rapacki vor der UNO-Generalversammlung präsentierte Plan zur Schaffung einer atomwaffenfreien und demilitarisierten Zone in Mitteleuropa. Vgl. dazu die Notiz von Sektionschef Natural vom 1. April 1969, dodis.ch/32404.

⁵ Zur Tagung des NATO-Ministerrats am 24. und 25. Juni 1968 in Reykjavik vgl. das Dossier CH-BAR#E2200.209#1986/20#118* (742.0). Zur Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord vom 5. Dezember 1969 vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Brüssel, Philippe Zutter, an Botschafter Micheli vom 11. Dezember 1969, CH-BAR#E2001E#1980/83#540* (B.72.09.15.1).

⁶ Zur Haltung Rumäniens gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 140, dodis.ch/32536. Zur Haltung Polens vgl. das Telegramm des schweizerischen Botschafters in Warschau, Pascal Frochaux, vom 2. Dezember 1969, dodis.ch/75207, sowie das Schreiben des schweizerischen Botschafters in London, René Keller, an Botschafter Micheli vom 15. Dezember 1969, dodis.ch/33741. Vgl. auch DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403, sowie QdD 30, Dok. 10, dodis.ch/76894.

Moskau zeigte sich zuerst zurückhaltend, hat jedoch inzwischen ein allgemeines Interesse für die Abhaltung einer solchen Konferenz festgestellt.⁷ Für den Kreml stellt sich das Problem, den Ostblock unter Kontrolle zu halten. Die sowjetische Haltung hat stark propagandistischen Charakter, der sich schon darin zeigt, dass für die Einberufung der Konferenz – ohne dass vorher die NATO-Länder dazu Stellung genommen hätten – ein sehr frühes Datum in Vorschlag gebracht wurde.

Die Sowjetunion lässt sich in dieser Sache wohl von folgenden Beweggründen leiten:

Die UdSSR will – übrigens nicht nur in Europa, sondern auch Ostasien – als Friedensstifter auftreten, eine Rolle, die sich namentlich im nächsten Jahr, dem 25jährigen Jubiläum der UNO, gut macht. Sie unternimmt Initiativen für Frieden und Sicherheit in Europa zu einem Zeitpunkt, da die CSSR-Krise kaum vorbei ist.⁸ Starkes Misstrauen ist deshalb berechtigt. Moskau will ferner den status quo in Europa festigen, ins westliche Lager Zwiespalt bringen und einer zu grossen Konzentration wirtschaftlicher Macht im Westen entgegenwirken.

Den Neutralen möchte die UdSSR offenbar eine aktive Rolle unterschieben und diese Länder für eine Sicherheitskonferenz als Aushängeschild in Dienst nehmen.⁹

Die beiden östlichen Diskussionsvorschläge betreffend Gewaltverzicht und Zusammenarbeit sind wenig präzise und beinhalten namentlich Schlagworte. Im Textentwurf über den Gewaltverzicht sollen wichtige Aspekte des Deutschlandproblems geregelt und die Breschnew-Doktrin sanktioniert werden; in jenem über die Zusammenarbeit fehlen die kulturellen Beziehungen. Für Abrüstungsfragen scheint die Sowjetunion – im Gegensatz zu Polen – keinerlei Interesse zu zeigen.

Die NATO-Mitglieder sind gegenüber den Initiativen und Vorschlägen der Warschauer Pakt-Staaten skeptisch. In ihrer jüngsten Erklärung wird besonderes Gewicht auf Abrüstungsmassnahmen gelegt und für vorherige bilaterale Gespräche (z. B. der Bundesrepublik mit der UdSSR und anderen osteuropäischen Ländern) eingetreten. Erwartet werden zunächst östliche Zeichen des guten Willens. Die NATO äussert sich nicht zur Frage des Datums, lässt aber durchblicken, dass vor einer Konferenz gewisse Regelungen gefunden werden müssen und dass das für ein solches gesamteuropäisches Treffen günstige Klima noch nicht gegeben ist.

Für die Schweiz steht zwar im vorneherein fest, dass sie an der Regelung jener Fragen, die ihren Ursprung im Zweiten Weltkrieg haben, nicht teilnehmen kann. Unser Land kann jedoch nicht völlig abseits stehen, dies schon deshalb nicht, weil die Lösung der europäischen Friedens- und Sicherheitsprobleme nicht ganz den Grossmächten überlassen werden sollte.

⁷ Vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403, sowie das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean de Stoutz, an Botschafter Micheli vom 19. November 1969, dodis.ch/32781, und die Notiz des Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge und Spezialmissionen, Botschafter Albert Weitnauer, an den Vorsteher des EVD, Bundesrat Hans Schaffner, vom 2. Dezember 1969, dodis.ch/32778.

⁸ Zur Krise in der Tschechoslowakei vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 100, dodis.ch/32192, bes. Anm. 3, sowie die Zusammenstellung «Prager Frühling» (1968), dodis.ch/T941.

⁹ Vgl. dazu das Schreiben von Botschafter de Stoutz an das EPD vom 1. Dezember 1969, dodis.ch/75208.

Der Bundesrat hat seine allgemeine grundsätzliche Haltung gegenüber dem Konferenzprojekt vorläufig festgelegt.¹⁰ Der Departementschef hat in letzter Zeit namentlich auch auf die Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens hingewiesen, welche vor einer Konferenz geschaffen werden müsse. Er hat zudem auf die Feststellung Wert gelegt, dass an einer solchen Konferenz die nationale Souveränität aller Staaten, d. h. das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines jeden Staates, Anerkennung finden muss.¹¹

Es stellt sich nun die Frage der Bildung einer Arbeitsgruppe, welche die Probleme prüft, die sich der Schweiz im Zusammenhang mit einer europäischen Sicherheitskonferenz ergeben. Soll diese Gruppe jetzt geschaffen und soll sie departementsintern oder zwischendepartemental gebildet werden? Im erwähnten Arbeitspapier sind einige jener Fragen aufgezählt, mit denen sich diese Arbeitsgruppe zu befassen hätte.

Herr Micheli: Unsere Vorbereitung auf eine mögliche Konferenz kann auf zwei Arten geschehen:

- extern aufgrund von bilateralen Kontakten, die bereits bisher stattfanden und die jedoch in Allgemeinheiten verblieben. So haben z. B. die Holländer grosses Interesse daran gezeigt, auch diese Frage mit uns besprechen zu können (Anfang Februar wird uns der Generaldirektor der Politischen Angelegenheiten des niederländischen Aussenministeriums, de Ranitz, einen Besuch abstatten);¹²
- intern unter den Departementen.

Bei der Frage, ob die zu bildende Arbeitsgruppe lediglich innerhalb des EPD zu schaffen ist oder ob noch Vertreter anderer Departemente zugezogen werden sollen, ist davon auszugehen, dass sich diesem Gremium eine doppelte Aufgabe stellt. Die Arbeitsgruppe wird sich mit zwei Problemkreisen zu beschäftigen haben, die einerseits die politischen Aspekte der Vorschläge von Warschauer Pakt und NATO betreffen und die andererseits Fragen der Zusammenarbeit auf allen möglichen Gebieten zum Gegenstand haben. Da in letzterer Gruppe von Fragen die Gebiete der Wirtschaft, des Handels, der Wissenschaft und Kultur zur Diskussion stehen, wären hier gegebenenfalls Kontakte mit anderen Departementen zu suchen.

Zu den politischen Fragen hat der Bundesrat insofern bereits Stellung genommen, als er erklärte, dass die Schweiz sich nicht an der Lösung von Problemen beteiligen könne, die ihren Grund im letzten Weltkrieg haben.¹³ Eine Unterscheidung zwischen diesen Problemen und solchen, die nicht im Zweiten Weltkrieg entstanden sind, ist jedoch keineswegs leicht, weil sie untereinander verzahnt sind.

Darüber hinaus stellt sich für die Arbeitsgruppe die Frage, welche Haltung unser Land zum Problem des Gewaltverzichts einnehmen soll. Ist es angezeigt, dass die neutralen Staaten sich am Austausch von Gewaltverzichtserklärungen

¹⁰ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403.

¹¹ Gemeint ist wahrscheinlich der Entwurf für die Deklaration von Bundesrat Spühler an der 45. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats in Paris vom 12. Dezember 1969 zum Thema «relations avec les États tiers», dodis.ch/77669. Das entsprechende Traktandum wurde jedoch verschoben, vgl. dodis.ch/75205.

¹² Zum Besuch von Jan de Ranitz am 19. und 20. Februar 1970 vgl. dodis.ch/75216.

¹³ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 154, dodis.ch/32403.

beteiligen? Sollen sie hiefür Initiativen ergreifen oder eher Zurückhaltung an den Tag legen?

Auf den Gebieten der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, ob die Neutralen, also auch die Schweiz, eine spezifische Rolle spielen können, was französischen Vorstellungen zu entsprechen scheint. Hinzu kommt die Frage, ob diese Zusammenarbeit überhaupt im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz diskutiert und vereinbart werden soll oder ob es nicht angezeigt ist, diese Zusammenarbeit zuerst in anderem multilateralem Rahmen oder auf bilateraler Ebene zu suchen und zu verbessern.

Herr Bindschedler teilt grundsätzlich die eingangs gegebene Beurteilung der Situation in Sachen europäische Sicherheitskonferenz. Zu ergänzen wäre lediglich noch ein Hinweis auf die sowjetischen Stabilisierungswünsche in Europa, weil die UdSSR wegen China im Osten grössere Handlungsfreiheit anstrebt.¹⁴ Ferner: die zwei östlichen Dokumente über Gewaltverzicht und Zusammenarbeit sind keine Vertragsentwürfe, sondern bloss Deklarationen, d. h. Verbalmanifestationen.¹⁵

Bei der Frage, was eine solche Konferenz anstreben und erzielen kann, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass nichts dahinter steckt. In ihrer gegenwärtigen Form sind die Vorschläge eine Täuschung, weil keine Grundprobleme gelöst werden sollen. Im Gegenteil, diese Probleme werden zugedeckt, um darauf ein Verbalgebäude zu errichten. Gewaltverzicht ist lediglich ein neues Wort für Nichtangriffspakt. Bekanntlich waren Nichtangriffspakte schon früher nichts wert. Das Prinzip des Gewaltverzichts ist im übrigen in der UNO-Charta verankert und gilt heute im allgemeinen Völkerrecht als Gewohnheitsrecht. Sowohl die Bundesrepublik wie die DDR haben die Prinzipien der UNO-Charta anerkannt. Ein Austausch von Gewaltverzichtserklärungen ist somit überflüssig, weil blosses Wiederholung.

Ein System von kollektiver Sicherheit ist – wenn überhaupt – universell (UNO-Charta) wirksamer als auf regionaler Ebene (vgl. Vertrag von Locarno, der nicht länger als sechs, sieben Jahre dauerte).¹⁶ Die notwendige Übermacht der Verteidiger des Rechts gegenüber dem Angreifer besteht regional noch weniger als universal; ebenso fehlt die Elastizität der Staatengruppierungen noch mehr. Zudem können wir uns den präsumtiven Angreifer – Mitglied des Systems – wohl vorstellen.

Was die Auflösung der Blöcke angeht, so hat die Schweiz daran kein Interesse, weil sie selbst vom Bestehen des NATO-Bündnisses profitiert. Länder wie Jugoslawien und Rumänien machen sich Illusionen, wenn sie an diese Auflösung glauben. Wo deren Limiten liegen, haben die Ereignisse in der Tschechoslowakei deutlich gezeigt.

¹⁴ Zum sino-sowjetischen Grenzkonflikt am Ussuri vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2959.

¹⁵ Für die Déclaration adoptée à la consultation des ministres des affaires étrangères des états-membres du Traité de Varsovie in Prag vom 31. Oktober 1969 vgl. die Notizen von Botschafter Micheli und Minister Miesch an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Willy Spühler, vom 31. Oktober 1969 und 10. November 1969, dodis.ch/75209 bzw. dodis.ch/75210.

¹⁶ Vgl. die Zusammenstellung Konferenz von Locarno (1925), dodis.ch/T2623.

An Abrüstungsmassnahmen wie Räumung der ausländischen Stützpunkte und gegenseitige Truppenverminderung ist die Sowjetunion nicht interessiert, weil sie ihre Satelliten an der Kandare halten muss. Aber selbst wenn sich Amerikaner und Russen zurückzögen, entstünde für Europa wegen der Distanzen eine gefährliche Situation, an der auch amerikanische Vorkehren wie *big lift* nicht viel ändern würden.¹⁷ Eine solche Situation ist für uns keineswegs wünschenswert.

Abrüstung ist in erster Linie Sache der Supermächte. Sie ist deshalb im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz ein irreales Postulat.

Zu einer Erklärung zugunsten von Unabhängigkeit und Nichteinmischung wäre der Osten bereit. Wir wissen jedoch was diese wert ist. Hiefür liefert die Brezhnev-Doktrin das jüngste Beispiel. Der Westen müsste darauf beharren, dass diese Prinzipien auch unter den jeweiligen Verbündeten gelten: gerade dies kann aber vom Osten kaum erreicht werden.

Bleibt so hinter den politisch-militärischen Postulaten nichts übrig, so ist in Sachen Zusammenarbeit die Verschiedenheit der Wirtschaftssysteme zwischen Ost und West das Hindernis. Hier spielen nämlich z. B. nicht handelstechnische (Zölle usw.), sondern politische Gründe eine Rolle.¹⁸

Für die Verbesserung der gegenseitigen Handelsbeziehungen ist keine Konferenz notwendig. Handel kann bilateral stattfinden; in multilateralem Rahmen könnte sich die Europäische Wirtschaftskommission in Genf mit diesen Fragen befassen. Alles andere ist östliches *window-dressing*. Ein Gleiches gilt für die Wissenschaft.¹⁹ Und normale kulturelle Beziehungen will der Osten nicht, weil er sich vor westlicher Beeinflussung fürchtet.

Alles in allem genommen, es bleiben viele leere Worte und – etwas Gefährliches – die Schaffung von Illusionen, die wir aus den 20^{er} und 30^{er} Jahren kennen.

Es fragt sich nun, was die Schweiz tun soll.

Wollen wir die Zementierung des status quo, die Teilung Deutschlands, die vielleicht machtpolitisch auch für uns erwünscht, aber etwas Künstliches ist, und die Sanktionierung der Verhältnisse im Ostblock? Es ergeben sich auch Probleme der Neutralitätspolitik, weil die Fragen, die der Friedenskonferenz vorbehalten sein sollten, nur schwer abzugrenzen sind. Dies zeigt sich auch in der Gewaltverzichtsfrage. Es wäre vernünftig, zuerst eine Friedenskonferenz abzuhalten und dann erst die übrigen Probleme zu lösen.

Zu befürchten ist, dass schweizerische Initiativen zugunsten der einen und zulasten der anderen Partei gehen würden. Es ist schwierig, einen Mittelweg zu finden. Somit wirken sich Initiativen einseitig aus. Auf jeden Fall wird deren Wirkung gering sein.

Ein Postulat bleibt von Interesse: eine Sicherheitskonferenz böte Gelegenheit, die Neutralität anerkennen zu lassen. Die Frage der Anerkennung der Neutralität ist namentlich mit Bezug auf die Sowjetunion, die Vereinigten Staaten und die UNO nicht oder nicht eindeutig geregelt.

¹⁷ Operation «Big Lift» war ein transatlantisches Lufttransportmanöver der US-Streitkräfte im Herbst 1963.

¹⁸ Zu den Handelsbeziehungen mit den Oststaaten vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 135, dodis.ch/33630.

¹⁹ Zu den Handelsbeziehungen mit der UdSSR und der Ernennung eines Wissenschaftsattachés in Moskau vgl. DDS, Bd. 24, Dok. 48, dodis.ch/32688.

Wir könnten uns dabei an Staaten halten, die ein gleiches Interesse haben oder die uns unterstützen. Mit Bezug auf die Neutralen bleibt allerdings zu bemerken, dass Österreich eine Anerkennung seiner Neutralität nicht nötig hat, Schweden sie wegen seiner spezifischen Neutralitätspolitik wohl nicht wünscht und Finnland in dieser Beziehung eine besondere Politik verfolgen muss.

Zudem bestehen die Risiken, dass

- die UdSSR die Frage der Anerkennung der Neutralität für ihre eigenen Ziele nützen möchte (vgl. sowjetische Initiativen vom Anfang der 50^{er} Jahre: Schaffung einer «Neutralen Zone» einseitig zulasten des Westens);²⁰
- die Anerkennung der Neutralität mit Bedingungen verknüpft würde;
- unsere Stellung schwächer würde, sollte es zu dieser Anerkennung nicht kommen.

Es ist deshalb Skepsis am Platz, auch wenn die Anerkennungsfrage nicht im vorneherein von unserer Diskussion ausgeschlossen werden sollte.

Die Schlussfolgerung drängt sich auf, dass es für die Schweiz vor allem darum geht, an einer solchen Konferenz, wenn sie zustande kommen sollte, präsent zu sein.

Für die Arbeitsgruppe stellt sich die Frage, wie sie zusammengesetzt werden soll. Dabei ist davon auszugehen, dass es bei der Diskussion über eine europäische Sicherheitskonferenz ausschliesslich um ein aussenpolitisches Problem geht; alles andere ist Dekoration. Die Arbeitsgruppe ist deshalb aus Vertretern des EPD zusammenzusetzen; hinzugezogen werden kann darüber hinaus ein Vertreter der Handelsabteilung.

Herr Miesch: Über die Beteiligung der Schweiz an einer europäischen Sicherheitskonferenz hat der Bundesrat noch nicht entschieden. Gegenüber den Appellen der Warschauer Pakt-Staaten wurde eine zu positive Haltung vermieden. Auch die finnische Initiative war ja keine Einladung, sondern lediglich eine Konsultation.²¹ Der Departementschef hat gegenüber diesen Vorstössen und Vorschlägen auf eine realistische Haltung Wert gelegt. Aufgabe der Arbeitsgruppe wird es sein, dem Bundesrat die schweizerische Stellungnahme vorzuschlagen und namentlich auch den neuen Departementschef über das Konferenzprojekt zu orientieren.²²

Herr Micheli: Die Arbeitsgruppe wird tatsächlich die beiden Hauptfragen abzuklären haben: 1. Beteiligung oder nicht, 2. wenn ja, Vorbereitung dieser Beteiligung.

Herr Nussbaumer äussert sich zu Herrn Bindschedlers Bemerkungen über die vom Osten vorgeschlagene Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Handels. Hier geht es zum Teil um die Frage der Meistbegünstigung, die schon Gegenstand von Diskussionen im Rahmen des GATT und der OECD ist. Darüber herrscht im Westen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten keine Einigkeit. Die USA gewähren die Meistbegünstigung gegenüber Polen und sind im Prinzip bereit, sie – wenn Europa ein Gleiches tut – auf andere Länder Osteuropas auszudehnen. Die wichtigsten westeuropäischen Länder haben dem Osten keine Meistbegünstigung

²⁰ Vgl. dazu DDS, Bd. 18, Dok. 138, dodis.ch/7700.

²¹ Vgl. QdD 30, Dok. 6, dodis.ch/76726.

²² Am 1. Februar 1970 löste Bundesrat Pierre Graber Bundesrat Spühler als Vorsteher des EPD ab.

tigung zugestanden, vorwiegend um für Verhandlungen etwas in der Hand zu haben. Es ist kaum anzunehmen, dass auf diesem Gebiet an einer europäischen Sicherheitskonferenz eine Lösung gefunden werden könnte.

Die Schweiz hat den Oststaaten die Meistbegünstigung zuerkannt, wenn man von vier Restriktionen absieht, die nicht schwer ins Gewicht fallen:

- Strategische Güter, für die wir das Prinzip des «courant normal» beobachten;²³
- Preisüberwachung bei Textileinfuhren;
- Eiereinfuhren;
- Clearing.²⁴

Da diese Restriktionen unseren Handel mit dem Osten praktisch nicht beeinträchtigen, liegt die Schweiz in dieser Frage ausserhalb der Schusslinie. Unser Land ist eher daran interessiert, diese Probleme bilateral zu lösen. So sind wir bereit, die einzelnen Clearings aufzugeben; bei dieser Gelegenheit wäre zu versuchen, dafür etwas einzuhandeln. Somit ist, alles in allem genommen, kein unmittelbares schweizerisches Wirtschaftsinteresse an einer grossen Konferenz vorhanden.

In politischer Sicht ist immerhin von Bedeutung, dass im Osten gewisse Reformtendenzen auf dem Wirtschaftssektor zu verzeichnen sind. So wird in Ungarn der Versuch unternommen, langfristig und schrittweise vom Zwangsplan auf einen Indikativplan überzugehen, dies allerdings mit Absicherungsmassnahmen für den Fall, dass es in dieser Richtung zu weit gehen sollte. Die Bedürfnisse des Marktes sollen in vermehrtem Masse Berücksichtigung finden.²⁵ Ähnliche Tendenzen sind auch anderswo festzustellen. Von solchen Reformbestrebungen könnten politische Rückwirkungen ausgehen, die es auch im Zusammenhang mit der Sicherheitskonferenz zu berücksichtigen gilt.

Herr Natural: Es besteht für die Schweiz, wenn die Konferenz zustande kommt, kein Grund, nicht daran teilzunehmen, weil unser Land seine Interessen wahren muss.

Wohl ist Skepsis am Platz, aber es ist auch möglich, dass mit einer europäischen Sicherheitskonferenz ein Anfang gemacht würde, der zu einem Friedensvertrag führen könnte. Wenn die Schweiz nicht von Anfang an dabei ist, könnten ihr Schwierigkeiten entstehen, später «einzusteigen» (vgl. die Situation in den westeuropäischen Einigungsbestrebungen).²⁶ Unser Interesse für die Konferenz ist somit sicher angezeigt.

Im Ostblock sehen wir zwei Tendenzen: die UdSSR will die Zementierung des status quo, währenddem Rumänien mit der gleichen Konferenz die Auflösung der Blöcke anstrebt. Die Frage verdient deshalb eine Prüfung, ob eine europäische Sicherheitskonferenz in der einen oder in der anderen Richtung gehen wird. Eine europäische Sicherheitskonferenz setzt Entspannung zwischen Ost und West

²³ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 189, dodis.ch/33136.

²⁴ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 20, dodis.ch/32396.

²⁵ Vgl. die Notiz des schweizerischen Botschafters in Budapest, Richard Aman, an das EPD vom 3. Juni 1969, dodis.ch/78746.

²⁶ Vgl. dazu DDS, Bd. 24, Dok. 33, dodis.ch/33238; Dok. 68, dodis.ch/33241 und Dok. 180, dodis.ch/33243.

voraus. Die Geschichte lehrt uns aber, dass Entspannung der Sowjetunion Schwierigkeiten bereitet (vgl. Beria, Chruschtschew; Budapest, Prag).²⁷

Auch wenn die Schweiz für die Konferenz grosses Interesse zeigen soll, so wird sie doch hierfür keine eigenen Initiativen ergreifen wollen.

Herr Gelzer ist ebenfalls der Auffassung, dass der Konferenzvorschlag grosse Skepsis verdient. Die Öffentlichkeit hat jedoch – bedingt durch Erklärungen von Regierungsseite – das Bild von einer durchaus positiven schweizerischen Haltung.²⁸ Es fragt sich deshalb, ob angesichts der herrschenden Skepsis nicht eine gewisse Zurückhaltung von offizieller Seite angebracht wäre.

Herr Miesch: Die Beantwortung der Interpellationen Renschler im Nationalrat und Hefti im Ständerat wird Gelegenheit geben, die Haltung des Bundesrats zu präzisieren.²⁹

Herr Micheli fasst die Diskussion zusammen und schlägt aufgrund des Meinungsaustauschs vor, dass zunächst eine Arbeitsgruppe innerhalb des EPD unter Beizug eines Vertreters der Handelsabteilung gebildet wird. Sollte es sich später als notwendig erweisen, könnten auch Vertreter der EDI, des EMD und eventuell des EVED zugezogen werden.

Die Arbeitsgruppe setzt sich auf folgenden Herren zusammen:

Botschafter Bindschedler, Vorsitz; Minister Miesch; Minister Gelzer; Minister Diez; Natural; Nussbaumer; Fritschi; ein Vertreter der IO; ein Vertreter der Handelsabteilung.³⁰

Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe wird Ende Januar stattfinden.

²⁷ Zur Entmachtung des sowjetischen Innenministers Lawrenti Beria im Juli 1953 vgl. DDS, Bd. 19, Dok. 69, dodis.ch/9557; zur Entmachtung des sowjetischen Regierungschefs und Ersten Sekretärs der Kommunistischen Partei Nikita Chruschtschow, vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 47, dodis.ch/31312; zur Niederschlagung des Ungarischen Volksaufstands vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1610.

²⁸ Vgl. die Pressemitteilung des EPD vom 24. Juli 1969, CH-BAR#E2001E#1980/83#540* (B.72.09.15.1).

²⁹ Vgl. die Antwort von Bundesrat Graber vom 15. Juni 1970 auf die Interpellation 193/10282 Europäische Sicherheitskonferenz von Nationalrat Walter Renschler vom 2. Juni 1969, dodis.ch/75124, sowie seine Antwort vom 23. Juni 1970 auf die Interpellation 203/10430 Europäische Sicherheitskonferenz von Ständerat Peter Hefti vom 26. November 1969, dodis.ch/75126.

³⁰ Einsitz für die Abteilung für internationale Organisationen des EPD nahm der Abteilungschef, Botschafter Ernesto Thalman, für die Handelsabteilung des EVD Botschafter Weitnauer.

dodis.ch/34573

Notice du Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Bindschedler¹

CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DU 17 AOÛT 1971 SUR LA CONFÉRENCE
SUR LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE ET LA RÉDUCTION DES FORCES
EN EUROPE (MBFR)²

Berne, 17 septembre 1971

1. Le problème de la réduction des forces et d'un désarmement régional en Europe concerne en premier lieu les deux blocs et touche à l'équilibre stratégique et militaire.³ La neutralité, étant surtout militaire, interdit en principe à la Suisse d'intervenir dans de telles questions.

2. La Suisse ne devrait toutefois pas se tenir à l'écart de cette négociation. Elle a un intérêt évident à souligner, par sa participation, son existence, à être informée des différents projets et des discussions, et, le cas échéant, à offrir ses bons offices et faire des propositions en ce qui concerne un éventuel mécanisme de contrôle.

3. Il serait également avantageux vis-à-vis de notre opinion publique de ne pas pratiquer la politique de la chaise vide. Une telle attitude donnerait l'impression – dans une question qui probablement suscitera un grand intérêt chez nous – que le Gouvernement se désintéresse de problèmes qui s'inscrivent dans le cadre de la détente et qui visent à un désarmement régional.

4. L'attitude de la Suisse à la Conférence sera déterminée par les principes suivants:

a) La Suisse ne peut pas appuyer des positions ou prendre des initiatives ayant pour effet d'ébranler l'équilibre précaire existant et de favoriser une des parties. Une autre attitude serait contraire à la politique de neutralité. Les Puissances

¹ CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1). Cette notice est rédigée par le Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler. Elle se base sur la notice Réduction des forces en Europe (MBFR) du Chef du Service de documentation politique du DPF, le Ministre Albert Natural, rédigée par son suppléant Edouard Brunner, pour le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, du 27 août 1971, dodis.ch/78576. L'Ambassadeur Bindschedler reçoit aussi une copie de cette notice, qu'il retravaille et renvoie à Brunner le 13 septembre 1971, cf. le dossier CH-BAR#J1.223#1000/1318#138* (3.04.1). D'après l'annotation manuscrite dans la marge du facsimilé provenant de ce dossier, la notice de l'Ambassadeur Bindschedler est «genehmigt» par le Conseiller fédéral Graber le 13 octobre 1971.

² La réunion du 17 août 1971 est présidée par l'Ambassadeur Bindschedler. Sont présents notamment le Chef de la Division des organisations internationales du DPF, l'Ambassadeur René Keller, le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Raymond Probst, le Chef du Groupe planification du Groupement de l'État-major général du DMF, le Colonel divisionnaire Hans Senn, les Chefs du Service politique Ouest, le Ministre Michael Gelzer, et du Service politique Est, le Ministre Hans Miesch, ainsi que le Ministre Natural et Edouard Brunner. Cf. le procès-verbal, dodis.ch/34574, qui contient aussi la liste complète des participants.

³ Cf. la notice de Blaise Schenk du Service de documentation politique du DPF du 10 août 1971, dodis.ch/78575.

chercheront certainement à obtenir des avantages politiques et militaires aux dépens de leurs adversaires. Une retenue générale et une prudence particulière s'imposent donc à notre pays.

b) Tenant compte de ces considérations, elle peut favoriser un compromis entre les parties.

c) Elle peut accepter la participation à un mécanisme de contrôle éventuel si toutes les parties lui demandent de rendre ce service ou se déclarent d'accord. Elle peut prendre, le cas échéant, une initiative dans ce sens. La décision définitive dépendra des détails du mécanisme envisagé.

d) Elle devrait collaborer autant que possible avec les petits pays européens en général et les pays neutres en particulier. Une attitude commune de ces pays vis-à-vis des grandes Puissances serait souhaitable.

e) Les petits pays devraient rendre attentives les grandes Puissances au fait que la première responsabilité pour la détente ou le désarmement leur incombe. Il faut rappeler aux grandes Puissances leur engagement contenu entre autres dans le préambule et l'article VI du traité de non-prolifération.⁴

f) Elle ne peut envisager une réduction de ses propres forces armées qui sont déjà au minimum indispensable, surtout en ce qui concerne l'aviation.⁵ Le même principe vaut pour les autres États moyens ou petits. L'Autriche est même au-dessous de ce minimum.⁶

5. Il serait préférable, de notre point de vue, que la négociation sur la réduction des forces ait lieu dans le cadre de la Conférence de sécurité. En effet, nous participerons à cette Conférence où nous avons des propositions à faire (règlement pacifique des différends).⁷ Dès lors, si nous devons adopter une attitude plus effacée dans la commission ad hoc qui s'occupera de la réduction des forces, cette retenue serait moins apparente que s'il s'agissait d'une conférence convoquée spécialement à ce sujet.

6. Avant de fixer notre position définitive, il importe de connaître l'attitude de certains autres pays, surtout les neutres; les Ambassadeurs de Suisse en Autriche, en Finlande, en Suède et en Yougoslavie seront prochainement chargés de réunir des informations à ce sujet.⁸ En se fondant sur le résultat de cette enquête, nous envisagerons alors éventuellement une consultation avec des hauts fonctionnaires autrichiens, suédois et finlandais.⁹

4 Sur la position de la Suisse face au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968, cf. la compilation dodis.ch/T2197, et notamment l'exposé du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, devant la Conférence des ambassadeurs le 3 septembre 1971, dodis.ch/34588.

5 Cf. le PVCF de décision II de la 27^{ème} séance du Conseil fédéral du 7 juillet 1970, dodis.ch/37077. Sur la question de l'acquisition de nouveaux avions, cf. DDS, vol. 25, doc. 29, dodis.ch/35592.

6 Cf. le procès-verbal des entretiens des représentants du DPF avec une délégation autrichienne le 30 juin 1971 à Berne, dodis.ch/78522.

7 Sur le projet suisse de système de règlement pacifique des différends, cf. la notice de l'Ambassadeur Bindschedler du 14 juillet 1971, dodis.ch/34503.

8 À savoir les Ambassadeurs de Suisse à Vienne, Alfred Escher, à Helsinki, Samuel François Campiche, à Stockholm, René Fässler, et à Belgrade, Hans Keller. Pour les résultats de l'enquête, cf. la notice de Blaise Schenk du 28 décembre 1971, dodis.ch/78578. Cf. aussi la notice du Chef du Secrétariat politique, le Ministre Pierre Thévenaz du 22 décembre 1971, dodis.ch/34575.

9 Cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494.

Il est évident que notre marge de manœuvre dépendra dans une grande mesure du degré de participation et de l'attitude des autres neutres à cette Conférence.

7. Une Conférence de sécurité assortie d'une réduction des forces en Europe aurait objectivement un caractère antichinois, car elle permettrait à l'URSS de redéployer plus facilement une partie de ses troupes retirées de l'Europe sur son front asiatique. C'est là un danger inhérent à toute mesure de désarmement régional, conséquence de l'interdépendance indissoluble entre la sécurité européenne et la situation stratégique mondiale.¹⁰

La question pourrait alors se poser d'une participation de la Chine à cette Conférence. Mais une telle participation changerait fondamentalement le caractère de la Conférence. En tout cas, une initiative suisse dans ce domaine aurait quelque chose d'incongru. La Suisse doit toutefois tenir compte de cet aspect de la question.

8. Il se peut que la mission exploratoire de l'OTAN (Brosio) cherche le contact avec la Suisse à des fins d'information réciproque.¹¹ Malgré certaines hésitations, il n'y aurait pas de raison valable de vouloir éviter ce contact. Il y a lieu de rappeler dans ce contexte la mission Enckell (Finlande)¹² et les divers aide-mémoire qui nous ont été remis par des ambassadeurs à Berne représentant les pays des deux alliances, documents qui reflétaient les vues officielles de leurs organisations respectives.¹³ Nous avons un intérêt à obtenir de cette mission le maximum de renseignements et à lui expliquer les points de vues suisses. Il va de soi que si nous recevons une mission de l'OTAN, nous devons également recevoir une mission du Pacte de Varsovie si ce dernier nous le demande.

¹⁰ Sur le rôle de la République populaire de Chine dans la politique mondiale, cf. DDS, vol. 25, doc. 89, dodis.ch/34585.

¹¹ Sur la mission du Secrétaire général de l'OTAN Manlio Brosio, cf. le dossier CH-BAR#E2001E-01#1982/58#434* (B.72.09.15.2).

¹² Sur les entretiens de l'Ambassadeur itinérant finlandais Ralph Enckell, des 24 et 25 mars respectivement des 2 et 3 décembre 1970 avec des représentants du DPF à Berne, cf. dodis.ch/34489 et dodis.ch/34492.

¹³ Sur les positions des États d'Europe de l'Ouest, cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494; sur les positions des États d'Europe de l'Est, cf. DDS, vol. 25, doc. 157, dodis.ch/34496. Cf. aussi la notice du Ministre Thévenaz du 22 décembre 1971, dodis.ch/34575.

dodis.ch/34499

Notice du Secrétariat politique du DPF¹

RÉSUMÉ DE LA POSITION DE LA SUISSE SUR LES DIVERS PROBLÈMES
SOULEVÉS PAR LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION
EN EUROPE

Confidentiel

Berne, 20 juin 1972

Introduction

L'idée d'une conférence de sécurité relancée dès 1969 par les pays du Pacte de Varsovie était au départ un slogan plutôt qu'une proposition détaillée de négociation.² Ce n'est que graduellement et en corrélation étroite avec l'évolution de la situation internationale et européenne que cette idée s'est précisée et que les États intéressés ont pu développer une vision plus claire des nombreuses implications d'une telle conférence.³ Ce processus organique, voulu par les Occidentaux et les Neutres aussi, n'est pas achevé; il était et il est encore nécessaire en raison des ambiguïtés fondamentales que recèle la notion de sécurité européenne, et même de sécurité tout court. Il s'ensuit que la position suisse décrite ci-après ne peut pas représenter un ensemble d'attitudes arrêtées définitivement; elle reflète les vues actuelles du Département politique qui, le moment venu, devront être soumises au Conseil fédéral.⁴

1 CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1). Cette notice est rédigée par Blaise Schenk du Secrétariat politique du DPF. Lors de sa séance du 25 avril 1972, le Groupe de travail du DPF sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe décide que, dans la perspective de l'information de l'opinion, «le Secrétariat politique préparera le «background material» nécessaire», cf. dodis.ch/78741. Une première occasion se présente avec la réponse du Conseil fédéral au postulat 11240. Conférence européenne de sécurité du Conseiller national Walter Renschler du 13 mars 1972, dodis.ch/78740, donnée à l'occasion de la discussion au Conseil national du rapport de gestion du Conseil fédéral et compte d'État 1971, le 6 juin 1972, dodis.ch/78744.

2 Cf. DDS, vol. 24, doc. 154, dodis.ch/32403, et QdD 31, doc. 1, dodis.ch/32405.

3 Sur les positions des États de l'Ouest à l'égard de la conférence de sécurité européenne, cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494. Sur les positions des États de l'Est, cf. DDS, vol. 25, doc. 157, dodis.ch/34496. Cf. aussi la notice du Chef du Secrétariat politique du DPF, le Ministre Pierre Thévenaz du 22 décembre 1971, dodis.ch/34575.

4 Cf. QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487. Cf. aussi le rapport du groupe de travail Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz de Karl Fritschi du Service politique Est du DPF du 7 juillet 1970, dodis.ch/34490. La sécurité européenne est également discutée dans le cadre de la Conférence des ambassadeurs du 30 août au 2 septembre 1972, cf. le procès-verbal dodis.ch/34597. Cf. également l'exposé du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber du 31 août 1972, dodis.ch/34605; l'exposé du Conseiller juridique du DPF, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, du 31 août 1972, dodis.ch/34606; et l'exposé de l'Ambassadeur de Suisse à Helsinki, Samuel François Campiche, du 31 août 1972, dodis.ch/34607.

*Problèmes de substance**I. Questions politiques et de sécurité*

a) *pacte de sécurité collective*: un système de sécurité collective au sens étroit (assorti de sanctions militaires obligatoires) n'est guère compatible avec notre neutralité et aurait de toute façon encore moins de chances d'être efficace à l'échelle européenne qu'il ne l'a été autrefois à l'échelle universelle; la suggestion d'un tel système, avancée en son temps par les pays du Pacte de Varsovie, semble avoir été abandonnée; en tout cas, il n'en est plus question aujourd'hui;

b) *déclaration collective de renonciation à la force*: une telle déclaration existe déjà (Charte de l'ONU, «Ostverträge»). À elle seule, elle n'apporterait aucun surcroît de sécurité, même si elle devait prendre la forme d'un traité. Pour concrétiser le principe de la renonciation à la force, il faudrait l'assortir de définitions précises de notions telles que l'agression, l'intervention, etc... Or, toute tentative dans ce domaine aboutirait inévitablement à une confrontation Est-Ouest au sujet de la «doctrine Brejnev» et par conséquent à une détérioration du climat politique;

c) *système de règlement pacifique des différends*: un SRPD⁵ est le complément nécessaire de la renonciation à la force. Une initiative de la part de la Suisse dans ce domaine est parfaitement justifiée, car

- elle ne met pas en cause notre neutralité;
- elle tient compte des intérêts des petits États face aux grands;
- elle souligne la primauté du droit dans les relations internationales;
- elle permet de renouer avec une tradition suisse très vivante avant la dernière guerre;⁶
- elle s'inscrit sous le même signe que la Conférence de sécurité: on ne peut pas être contre le règlement pacifique des différends, de même qu'on ne peut pas être contre la détente;

d) «*code de conduite*» *Est-Ouest*: cette idée avancée par certains Occidentaux, à savoir un accord sur des mesures destinées à freiner la subversion, l'espionnage et la propagande, a de forts relents de guerre froide et risque de heurter de front les pays de l'Est. Le sujet est donc délicat et nous ne pouvons pas fixer notre attitude au sujet du «code de conduite» avant de connaître la tournure que prendra la Conférence et de savoir comment les Occidentaux présenteront leur proposition.

II. Questions politiques intéressant directement la Suisse

a) devrions-nous saisir l'occasion qui se présente et essayer de faire reconnaître notre statut de neutralité par les puissances participant à la Conférence de sécurité? La question est très délicate, mais mérite néanmoins d'être posée; elle pourra être éventuellement examinée de manière approfondie, selon la tournure que prendra la Conférence;

⁵ Sur le projet suisse de système de règlement pacifique des différends, cf. la notice de l'Ambassadeur Bindschedler du 14 juillet 1971, dodis.ch/34503, et la notice du 5 avril 1972, dodis.ch/34505. Cf. aussi QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487, ainsi que la compilation dodis.ch/T1874.

⁶ Cf. le mot-clé Arbitrage de droit public, dodis.ch/D1352.

b) devrions-nous faire de même en ce qui concerne notre futur accord avec la CEE,⁷ afin qu'il soit approuvé par l'URSS? Certainement pas, car d'une part, nous n'avons pas besoin de la bénédiction de Moscou et, d'autre part, il serait inopportun d'accorder à l'URSS un droit de regard en la matière au moment même où elle paraît enfin disposée à reconnaître la «réalité» du Marché commun (droit de regard dont les États-Unis pourraient bien se servir aussi).

III. Questions militaires⁸

Le problème de la réduction des forces et d'un désarmement régional en Europe concerne en premier lieu les deux blocs. Notre neutralité nous interdit en principe d'intervenir dans de telles questions et les forces armées d'un État neutre ne sont pas négociables.

La Suisse ne devrait toutefois pas se tenir à l'écart de cette négociation. Elle a en effet intérêt à être informée des projets et des discussions et, si l'occasion s'en présente, à offrir ses bons offices et même faire des propositions au sujet d'éventuels mécanismes de contrôle. Elle se doit par ailleurs, vis-à-vis de son opinion publique, de ne pas pratiquer la politique de la chaise vide dans un domaine qui suscitera probablement un grand intérêt chez nous.

Étant donné la prudence que nous devons observer envers toute négociation militaire, nous aurions préféré que la discussion sur la réduction des forces se déroulât dans le cadre de la Conférence de sécurité, à laquelle nous participerons pleinement. De cette manière, notre retenue à l'égard des travaux d'une éventuelle commission ad hoc pour les questions militaires eût été moins apparente.

a) MBFR: la tendance qui se dégage du récent communiqué de l'OTAN au sujet de la relation entre la Conférence et les MBFR ne va pas dans le sens que nous souhaitons.⁹ En effet, il a été décidé – et l'URSS paraît approuver cette nouvelle orientation – d'ouvrir des négociations exploratoires MBFR parallèles à la Conférence, mais distinctes de celle-ci. Il est exclu que la Suisse puisse y participer directement, d'autant plus que la tendance des USA et de l'URSS est de limiter le cercle des participants aux États d'Europe centrale militairement concernés. Toutefois, le contenu des discussions dans ce groupe restreint sera certainement communiqué pour information aux autres participants à la Conférence de sécurité. De toute façon, nous avons en principe l'assurance d'être informés de manière satisfaisante, car la République fédérale allemande s'est déclarée volontiers disposée à nous rendre ce service.¹⁰

b) *mesures militaires visant à renforcer la confiance*: étant donné que plusieurs membres de l'OTAN (surtout les petits États) sont opposés à la séparation complète entre MBFR et Conférence, une compensation leur a été accordée dans ce sens que l'OTAN approuve en principe l'idée d'un volet militaire de la Conférence, dans lequel seraient examinées certaines mesures préalables à une réduction

⁷ Sur l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne le 22 juillet 1972, cf. la compilation dodis.ch/T2064.

⁸ Cf. QdD 31, doc. 2, dodis.ch/34573.

⁹ Cf. le télégramme de l'Ambassadeur de Suisse à Luxembourg, Max Feller, au DPF du 2 juin 1972, dodis.ch/75199.

¹⁰ Cf. le compte-rendu des entretiens de la délégation suisse avec des représentants du Ministère des affaires étrangères à Bonn les 7 et 8 juin 1972, dodis.ch/77676.

tion des forces: échanges de renseignements sur les mouvements de troupes ou d'observateurs lors de manœuvres militaires, p. ex. Le moment venu, nous devrions examiner les modalités d'une éventuelle participation suisse aux travaux d'une commission ad hoc de la Conférence qui traiterait ces mesures spéciales. De toute façon, les pays de l'OTAN sont encore loin d'être d'accord entre eux sur le contenu de ce volet militaire et la réaction du Pacte de Varsovie à cette idée n'est pas encore connue.

IV. Coopération culturelle

La coopération culturelle nous intéresse dans la mesure où elle peut contribuer à une amélioration dans le domaine de la circulation des personnes et des informations. Nous ne pouvons pas nous opposer à la forme strictement «apolitique» de coopération que proposeront sans doute les pays de l'Est (échanges de troupes de ballet, plan européen de sauvetage de Venise, etc.), mais nous devons essayer d'éviter que cette conception ne se substitue à l'autre (mesures destinées à faciliter la circulation des personnes et des informations).

Par ailleurs, le fait que la culture rentre avant tout dans les compétences de nos cantons et que nous n'avons pas conclu d'accord culturel bilatéral limite de toute façon notre marge de manœuvre, au cas où la Conférence s'orienterait vers une sorte de codification des relations culturelles. Un moyen d'échapper à cette codification serait d'encourager par exemple la collaboration entre les Commissions nationales de l'UNESCO des pays participants; ce sont en effet des instruments relativement souples et de nature à faciliter les contacts humains entre l'Est et l'Ouest, encore qu'il ne faille pas se faire d'illusions sur leurs possibilités d'action.

Circulation des personnes et des informations: libérale et ouverte sur le monde, la Suisse ne peut que souhaiter des améliorations dans ce domaine, et soutiendra par conséquent des initiatives raisonnables (sans en prendre elle-même, car nous risquerions alors de donner l'impression d'agir de concert avec l'OTAN, qui a également inscrit cette idée à son programme). Étant entendu que les idées circulent d'elles-mêmes, nous donnerons notre préférence à des initiatives qui mettent l'accent sur la circulation des personnes, surtout si des considérations humanitaires sont en jeu (faciliter les contacts entre familles séparées, p. ex.). Toutefois, les pays de l'Est sont très méfiants envers toute idée de libéralisation des échanges de personnes et d'informations, qu'ils interprètent automatiquement comme une tentative de pénétration idéologique de la part de l'Occident. Cette notion sera donc difficile à traduire en arrangements concrets acceptables pour tous. Nous devrions néanmoins insister pour que de tels arrangements portent sur des domaines dans lesquels leur application soit vérifiable (par exemple, il serait relativement aisé de contrôler l'application d'un accord sur les contacts entre familles séparées, alors qu'un accord sur la suppression des visas de sortie serait facile à contourner).

V. Coopération économique¹¹

L'universalité de nos relations économiques exige que nous maintenions un certain niveau d'échanges avec les pays de l'Est, même si les chances de développement de ces échanges sont minimales en raison des obstacles structurels que

11 Cf. DDS, vol. 25, doc. 174, dodis.ch/34571, point I.

constituent chez nos partenaires le monopole du commerce extérieur, la planification des importations, etc. Nous ne pouvons pas d'autre part rester indifférents face aux efforts de nos concurrents occidentaux pour conquérir les marchés des pays de l'Est.¹² Nous devons enfin nous attendre à un intérêt soutenu des pays de l'Est pour les questions commerciales, car ils sont préoccupés de plus en plus par les progrès de l'intégration économique occidentale, et notamment par la perspective de devoir négocier bientôt avec un front occidental uni pratiquant une politique commerciale commune dans le cadre des Dix.

a) *revalorisation de la CEE-ONU*:¹³ il y a très peu de chances que la Conférence de sécurité fournisse l'occasion d'une libéralisation du commerce Est-Ouest; les conditions d'une négociation dans ce domaine sont loin d'être remplies et, de toute façon, la Conférence ne constitue pas le cadre approprié. En revanche, elle pourrait offrir la possibilité de débayer le terrain, notamment en dressant un catalogue des entraves au développement des échanges (les pays du Marché commun s'y emploient déjà). Une activité de cette nature est conforme à celle de la CEE-ONU, point de contact entre l'Est et l'Ouest dont les objectifs coïncident dans une large mesure avec ceux d'un volet économique de la Conférence de sécurité. Il serait donc souhaitable de revaloriser cet organisme qui, sans participer en tant que tel à la Conférence, pourrait se voir confier des tâches dans le cadre de cette dernière. Il serait en tout cas inutile que la Conférence crée un nouvel organe analogue à la CEE-ONU et qui ferait double emploi.

b) *autres formes de coopération*: le tourisme, les transports, l'environnement, la coopération industrielle et technologique pourraient également figurer à l'ordre du jour de la Conférence. Nous n'y voyons pas d'objection, dans la mesure même où la plupart de ces domaines figurent déjà au catalogue des activités de la CEE-ONU. Le tourisme en particulier, à la fois stimulant économique et source de contacts humains, pourrait éventuellement fournir la matière d'une initiative suisse.¹⁴

Dans tous les domaines de la coopération (que ce soit culturelle ou économique au sens large), des arrangements limités et concrets sont préférables à des déclarations d'intention ambitieuses ou à des rapports volumineux sans portée pratique. Le danger du volet «coopération» de la Conférence de sécurité est de masquer le désaccord ou l'absence d'accord sur les questions de sécurité; il risque même de se substituer au volet «sécurité» qui, comme on l'a vu sera quasiment amputé de la question de la réduction des forces. Or il serait défavorable, voire dangereux que la Conférence sur la sécurité et la coopération devînt une conférence sur la coopération, susceptible de créer l'illusion de la détente en Europe en passant à côté des vrais problèmes.

¹² Cf. DDS, vol. 25, doc. 58, dodis.ch/35754, et doc. 176, dodis.ch/35755.

¹³ Sur l'adhésion de la Suisse à la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, cf. DDS, vol. 25, doc. 78, dodis.ch/34673.

¹⁴ Cf. la notice d'Erwin Bischof du Service économique et financier du DPF du 13 décembre 1972, dodis.ch/34578.

*Problèmes de procédure et d'organisation**I. Éventail et qualité des participants*

a) la Conférence doit être ouverte non seulement à l'ensemble des États européens, mais aussi aux USA et au Canada, qui jouent un rôle essentiel dans la sécurité européenne; plus personne d'ailleurs ne s'oppose à la participation de ces deux États;

b) il en va de même pour la DDR, qui participera à la Conférence sur un pied d'égalité avec les autres États; toutefois, le fait de siéger avec elle à la table ne modifie pas ipso facto la nature des relations que nous entretenons avec ce pays;¹⁵

c) une conférence de sécurité qui réunit les deux Grands et qui aboutirait à des mesures de désarmement régional pourrait avoir des implications pour la Chine, vu l'interdépendance entre la situation stratégique mondiale et celle de l'Europe.¹⁶ La Chine, quoiqu'elle paraisse pour le moment loin d'y songer, aurait alors de bonnes raisons d'y revendiquer un statut d'observateur, voire de participant. Nous devrions, le cas échéant, nous borner à constater la modification fondamentale du caractère de la Conférence, sans pouvoir nous y opposer;

d) la sécurité et la détente étant indivisibles, les pays méditerranéens auraient également de bonnes raisons de se sentir concernés par la Conférence. Certains États, en particulier l'Algérie, songent à y revendiquer un statut de participant ou d'observateur. Si la majorité des États européens devait approuver cette idée, nous ne pourrions pas nous y opposer, car notre sécurité dépend aussi de la situation en Méditerranée. Nous la désapprouvons toutefois par principe, car une prolifération d'États à la Conférence rendrait celle-ci inopérante. De plus, nous risquerions alors d'être entraînés indirectement dans le conflit israélo-arabe;¹⁷

e) la question de la participation des micro-États n'est pas encore réglée. Le Gouvernement finlandais semble avoir prévu celle du Liechtenstein et de Saint-Marin, mais pas de Monaco. Tout en se rendant compte du rôle très mineur qu'il pourrait jouer, le Gouvernement de Vaduz manifeste néanmoins un intérêt marqué à l'égard d'une participation à la Conférence en tant qu'État souverain disposant d'une délégation indépendante;

f) certaines organisations internationales ou régionales (UNESCO, Conseil de l'Europe) s'intéressent à la Conférence. Nous estimons qu'elles ne peuvent pas y participer en tant que telles, car il s'agit d'une conférence d'États. De plus, leur domaine d'activité géographique (soit universel, soit sub-régional) n'est pas adapté au cadre de la Conférence, sauf en ce qui concerne la CEE-ONU. En revanche, rien n'empêche ces organisations de développer des activités sur le plan régional en relation avec la Conférence.

¹⁵ Pour un état des relations avec la République démocratique allemande (RDA), cf. DDS, vol. 25, doc. 179, dodis.ch/34372.

¹⁶ Sur le rôle de la République populaire de Chine dans la politique mondiale, cf. DDS, vol. 25, doc. 89, dodis.ch/34585.

¹⁷ Sur les problèmes posés par le conflit israélo-arabe pour la Suisse, cf. DDS, vol. 25, doc. 11, dodis.ch/35442; doc. 12, dodis.ch/35468; et doc. 45, dodis.ch/35434.

II. Siège de la Conférence

a) Nous sommes en faveur d'Helsinki pour la phase préparatoire et pour la Conférence proprement dite. Toutefois, comme les réticences envers Helsinki pour la Conférence elle-même paraissent augmenter et que la majorité des participants à la phase préparatoire pourrait éventuellement souhaiter une autre ville, il va de soi que nous serions alors disponibles. Il est cependant superflu, voire contre-indiqué de le préciser dès maintenant, car nous voulons éviter toute équivoque envers les Finlandais.

b) Si la Conférence devait déboucher sur des nouvelles institutions (conférence européenne annuelle, secrétariat, commissions ou organe permanent), nous serions également disponibles, voire intéressés. Le choix entre Genève et une autre ville dépendrait, le cas échéant, de la nature de l'organe en question (Genève ne peut plus accueillir des institutions qui nécessitent la présence chronique d'un grand nombre de personnes).¹⁸

III. Langues de la Conférence

Nous sommes en principe opposés à la prolifération des langues, pour des raisons techniques et pratiques. L'idéal serait donc de s'en tenir au russe, à l'anglais et au français. Toutefois, la République fédérale insiste pour que l'allemand soit également retenu, ce à quoi nous ne pouvons pas nous opposer, puisqu'il s'agit d'une de nos langues nationales. Il en irait de même pour l'italien.¹⁹

IV. Phase préparatoire²⁰

a) *conception générale*: une phase préparatoire qui chercherait à approfondir la discussion de problèmes de substance serait une préconférence qui viderait la conférence elle-même de sa substance; à l'inverse, si le terrain n'est pas au moins partiellement déblayé pendant la phase préparatoire, la Conférence proprement dite risque de se trouver bloquée au départ. Nous préconisons par conséquent une voie moyenne, qui consisterait à traiter principalement les questions de procédure et d'organisation lors de la phase préparatoire, ainsi qu'à établir un ordre du jour détaillé (c'est-à-dire qui ne se bornerait pas à des têtes de chapitres telles que «sécurité», «coopération culturelle» ou «tourisme»). La discussion de l'ordre du jour devrait donc être suffisamment poussée afin de déterminer s'il existe un «reasonable hope» quant au succès de la Conférence;

b) *date d'ouverture*: nous n'avons pas d'argument particulier à faire valoir en faveur d'un moment précis entre septembre et la fin de l'année. Nous nous rallierons donc au consensus que les Finlandais pourront dégager des entretiens bilatéraux qu'ils auront eus avec tous les principaux participants (les consultations avec les USA, la Grande-Bretagne et le Canada n'ont pas encore eu lieu);

¹⁸ Sur les problèmes de capacité d'accueil de Genève comme siège d'organisations internationales, cf. DDS, vol. 23, doc. 50, dodis.ch/31620.

¹⁹ Sur la question de l'italien comme langue de travail à la CSCE, cf. DDS, vol. 25, doc. 169, dodis.ch/35150.

²⁰ Cf. QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487.

c) *niveau de notre délégation*: notre délégation sera dirigée pendant toute la durée de la phase préparatoire par notre Ambassadeur accrédité à Helsinki,²¹ à qui des «renforts» pourront être attribués;

d) *déroulement*: nous souhaitons une formule qui prévoie des sessions de brève durée (une semaine au maximum) et espacées de plusieurs semaines, de telle sorte que la centrale puisse préparer minutieusement chaque session;

e) *décisions*: elles ne pourront être prises que selon la règle du consensus (et non de l'unanimité, qui aurait un effet paralysant), et ceci dès le début de la phase préparatoire; on peut en revanche concevoir le vote à la majorité qualifiée pour certaines questions de procédure;

f) *présidence*: nous soutiendrons la candidature de Töttermann, pour toute la durée de la phase préparatoire.²² Même si certains États devaient préconiser une présidence par rotation entre Neutres, nous ne pourrions guère y souscrire, car elle risquerait de mettre en évidence la distinction entre «vrais» Neutres et «faux» Neutres. De toute façon, les capacités du président importeront beaucoup plus que sa nationalité;

g) *commissions préparatoires*: la suggestion finlandaise de répartir le travail, dès le début de la phase préparatoire, entre trois ou quatre commissions (ordre du jour, procédure, organe permanent, questions administratives) est aléatoire. Nous savons que la majorité des Occidentaux tiennent à ce que la discussion progresse simultanément sur les questions de substance et sur celles de procédure, sinon tout l'appareil d'une conférence risquerait d'être mis en place avant même qu'on ait pu dégager un consensus minimum sur l'objet de la Conférence. Par ailleurs, l'idée de constituer au départ une commission relative à un organe permanent est pour le moins prématurée (les Finlandais semblent d'ailleurs l'avoir déjà abandonnée). Il n'y a donc pas lieu de formuler dès maintenant une conception détaillée sur l'organisation du travail pendant la phase préparatoire. Nous avons d'ailleurs intérêt à ce que la question reste ouverte, afin d'avoir une plus grande liberté de manœuvre pour présenter notre SRPD au moment le plus opportun;

h) *conférence parlementaire*: nous n'estimons pas favorable que la phase préparatoire interfère avec la Conférence parlementaire sur la sécurité européenne décidée par l'Union interparlementaire et fixée au 10 novembre (soit précisément la période à laquelle la préparation multilatérale a de fortes chances d'entrer dans sa phase active). Il serait dès lors souhaitable que nos parlementaires se prononcent en faveur d'un ajournement de leur conférence;²³

V. Au-delà de la phase préparatoire

Tout ce qui peut être dit sous cette rubrique relève encore de la prospective et dépend du résultat de la phase préparatoire. Nous n'avons pas d'objection contre la conception française de la Conférence proprement dite (3 phases et 2 niveaux), ni contre la création de commissions spécialisées (sécurité, coopération économique, coopération culturelle).

²¹ L'Ambassadeur Campiche.

²² Il s'agit du Secrétaire permanent du Ministère finlandais des affaires étrangères Richard Töttermann.

²³ Cf. la lettre de l'Ambassadeur Campiche à la Direction politique du DPF du 6 février 1973, [do-dis.ch/38847](https://dis.ch/38847).

Quant à l'institutionnalisation de la Conférence, tout dépendra également du déroulement de celle-ci et des résultats sur lesquels elle débouchera. Si elle doit offrir des perspectives sérieuses d'amélioration des relations intereuropéennes, la question devra être examinée de près, en tenant compte de notre statut de neutre. Si, au contraire, elle n'est un succès que dans la mesure où elle aura illustré une période passagère de détente, on peut alors douter de l'intérêt d'une institutionnalisation.

Conclusion

Qu'on le veuille ou non, la Conférence de sécurité sera inévitablement une confrontation pacifique des conceptions divergentes de l'Est et de l'Ouest. Notre pays essayera – dans toute la mesure de ses moyens – de poursuivre un double objectif. D'une part, fidèle à sa tradition en la matière, il mettra tout en œuvre pour que soit affirmée la primauté du droit dans les relations entre États. Il soutiendra, d'autre part, toute initiative visant à favoriser les contacts humains à travers l'Europe entière, toutefois sans se départir à cet égard du réalisme nécessaire. La Conférence offre une certaine chance d'effacer en partie les traces de la guerre froide et d'organiser la détente. S'il est vrai que ce n'est pas la Suisse qui a dressé les barrières qui divisent aujourd'hui l'Europe, ce n'est pas une raison pour qu'elle se tienne à l'écart d'une entreprise qui s'efforce de les éliminer ou, plus simplement d'en réduire l'importance. Absent, notre pays serait alors infidèle aux règles fondamentales de sa politique de neutralité et de solidarité, d'ouverture et de coopération.

dodis.ch/34487

Extrait

*Proposition du DPF au Conseil fédéral¹*LA SUISSE ET LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION
EN EUROPE (CSCE)

Confidentiel

1^{er} novembre 1972[...]²*II. Politique suisse en matière de CSCE depuis 1970³**A. Contacts bilatéraux préparatoires*

La préparation au moyen de consultations bilatérales a joué, dans le cas de la CSCE, un rôle plus important qu'il n'est d'usage lors de conférences internationales. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'initiative lancée par les États du Pacte de Varsovie touche au domaine crucial de l'équilibre politique européen. Trop ambiguë et ambiguë pour ne pas être reçue avec circonspection par les Occidentaux, trop vague au départ pour constituer une base de négociation, la proposition des pays de l'Est a exigé une réflexion approfondie sur les intentions de l'URSS et de ses alliés, sur l'opportunité d'engager un dialogue Est-Ouest au moyen d'une conférence multilatérale, et, une fois l'opportunité admise, sur la manière d'organiser ce dialogue.

Espacées d'abord, nos consultations bilatérales avec les autres pays intéressés se sont intensifiées depuis 1970, au fur et à mesure qu'évoluait la situation décrite au début de ce rapport. La CSCE a figuré à l'ordre du jour de presque tous les entretiens qu'a eus le Chef du Département politique avec ses homologues de l'étranger: Autriche, Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale allemande et Suède.⁴ Comme ces entretiens ont aussi été consacrés pour une large part à notre négociation avec la Communauté européenne, nous avons ainsi pu montrer que la politique européenne de la

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#16315*. Cette proposition du DPF au Conseil fédéral est rédigée par Blaise Schenk du Secrétariat politique et signée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber. Conformément à la proposition, le Conseil fédéral décide lors de sa 57^{ème} séance que: «La Suisse participera aux consultations préliminaires multilatérales qui s'ouvriront le 22 novembre 1972 à Helsinki en vue de préparer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.» Cf. le PVCF N° 2011 du 8 novembre 1972, facsimilé dodis.ch/34487.

² Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/34487.

³ Sur le développement de la politique suisse sur cette question jusqu'à la fin de l'année 1969, cf. DDS, vol. 24, doc. 154, dodis.ch/32403, et QdD 31, doc. 1, dodis.ch/32405.

⁴ Pour les entretiens du Conseiller fédéral Graber avec les Ministres des affaires étrangères Rudolf Kirchschläger, Pierre Harmel, Väinö Leskinen, Maurice Schumann, Alec Douglas-Home, Gaston Thorn, Joseph Luns, Walter Scheel et Torsten Nielsson, cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494.

Suisse n'est pas dirigée exclusivement vers l'Ouest, mais également vers l'Europe tout entière.⁵

Nos contacts bilatéraux au niveau du Secrétaire général du Département politique ont aussi été précieux pour la préparation de la CSCE: Autriche, Finlande, Suède, Yougoslavie, Italie, ainsi que Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et URSS.⁶ La visite des capitales d'Europe orientale a eu entre autres le mérite de confirmer à nos yeux la diversité des préoccupations de ces pays, leur désir de se rapprocher de l'Occident dans les limites qui leur sont permises et d'utiliser la CSCE à cet effet dans une perspective à long terme.

Enfin, l'année 1972 a donné naissance à une nouvelle forme de consultations, devenue nécessaire en raison de la spécialisation croissante des problèmes que soulève la CSCE: les discussions au niveau des hauts fonctionnaires, dirigées du côté suisse par le Jurisconsulte du Département politique dans presque tous les cas. C'est ainsi que nous avons pu nous entretenir avec les spécialistes de la CSCE des pays suivants: Autriche, Belgique, Espagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, République fédérale allemande et Yougoslavie.⁷ L'avantage spécifique de telles rencontres a été de pouvoir discuter certaines questions dans les détails, notamment notre projet de règlement pacifique des différends et l'organisation de la phase préparatoire de la CSCE (cf. infra). Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de nouer des contacts personnels avec ceux que la délégation suisse retrouvera nécessairement à Helsinki et même peut-être au-delà de la phase préliminaire; or ces contacts sont d'autant plus utiles que la CSCE est le type même de conférence dont le sort se joue aussi dans les coulisses.

Nos échanges de vues bilatéraux à tous les niveaux et dans toutes les directions ont été indispensables. Sans cela, nous serions aujourd'hui réduits non seulement au manque d'informations, mais aussi à l'impossibilité d'esquisser une conception globale de la CSCE et surtout à l'isolement, qui guette tout particulièrement les neutres et non-alignés européens à l'heure de la confrontation pacifique des thèses des deux blocs en matière de sécurité. Nous avons évidemment eu des consultations étroites avec les neutres, mais avons aussi dû nous résoudre à l'évidence, à savoir que le véritable laboratoire de la CSCE est ailleurs. En effet, presque toute la préparation de la Conférence du côté occidental se coordonne au sein des organes appropriés de l'OTAN et de la Communauté européenne (La

5 Sur les négociations avec la CE et l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne en 1972, cf. DDS, vol. 25, doc. 182, dodis.ch/35776, ainsi que la compilation dodis.ch/T2064.

6 À partir de 1961 jusqu'au 31 janvier 1971, l'Ambassadeur Pierre Micheli occupe les postes de Chef de la Division des affaires politiques et de Secrétaire général du DPF. À partir du 1^{er} février 1971, c'est l'Ambassadeur Ernesto Thalmann qui prend ces fonctions. Sur leurs contacts avec des représentants de l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Italie, cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494. Sur leurs contacts avec des représentants de la Yougoslavie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie, cf. DDS, vol. 25, doc. 157, dodis.ch/34496. Sur la visite de l'Ambassadeur Micheli en URSS, cf. la lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean de Stoutz, à l'Ambassadeur Thalmann du 1^{er} février 1971, dodis.ch/35577. Cf. aussi la notice du Chef du Secrétariat politique du DPF, le Ministre Pierre Thévenaz du 22 décembre 1971, dodis.ch/34575.

7 Pour les diverses rencontres du Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, cf. DDS, vol. 25, doc. 156, dodis.ch/34494; doc. 157, dodis.ch/34496, et le dossier CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1). Cf. aussi l'exposé de l'Ambassadeur de Suisse à Helsinki, Samuel François Campiche à la Conférence des ambassadeurs, le 31 août 1972, dodis.ch/34607.

CSCE est d'ailleurs le thème à propos duquel la concertation a donné les résultats les plus positifs au sein du Comité de coopération politique des Neuf, c'est-à-dire l'ex-Comité Davignon). Or, grâce à certains contacts bilatéraux suivis, nous avons pu nous maintenir au courant de leurs travaux; la République fédérale allemande, placée au cœur du problème des MBFR, s'est déclarée disposée à nous assurer une information régulière à ce sujet;⁸ l'Italie joue le même rôle en ce qui concerne les activités de l'ex-Comité Davignon, auprès duquel elle s'est faite l'avocate de notre projet de règlement pacifique des différends⁹ (cette collaboration en matière de CSCE a d'ailleurs été ressentie de part et d'autre comme un dérivatif bienvenu aux problèmes de main-d'œuvre sur lesquels les relations italo-suisse ont tendance à se polariser).¹⁰ Enfin, tous ces contacts bilatéraux ont été l'instrument qui a permis de faire connaître notre projet de règlement pacifique des différends et d'en assurer ainsi la paternité suisse, de le commenter et de recueillir des réactions précieuses pour la suite des opérations.

B. Préparatifs internes en vue de la CSCE

Les travaux du Département politique ont porté jusqu'ici essentiellement sur l'élaboration d'un projet de système de règlement pacifique des différends (en abrégé: SRPD). Comme on le verra plus loin, le domaine du règlement pacifique des différends se prête tout particulièrement à une initiative de la part de la Suisse. Cela ne signifie pas que nous sous-estimons l'importance et les possibilités d'une participation de notre pays dans les autres domaines de la CSCE: économique, culturel et même militaire.¹¹ Toutefois, il nous a paru préférable dans l'immédiat, c'est-à-dire en vue des pourparlers préliminaires multilatéraux sur la CSCE, de concentrer nos efforts sur une proposition de caractère politique et juridique, qui a le mérite d'être la seule suggestion concrète faite jusqu'à ce jour pour étoffer le volet «sécurité» de la Conférence, le plus important à nos yeux.

Il nous sera toujours possible d'intervenir le moment venu dans le débat sur la coopération économique; d'ailleurs, nos contacts bilatéraux nous ont montré que la plupart des États n'ont pour le moment guère approfondi cet aspect de la CSCE. La Division du commerce du Département de l'économie publique a entrepris des études à ce sujet et exprimera ses vues en temps opportun.¹² De même, nous avons instauré une collaboration régulière avec le Groupement de l'EMG du Département militaire, qui examine actuellement ce que pourrait être la position de la Suisse face à un éventuel volet militaire de la CSCE.¹³ De toute façon, les aspects de la Conférence qui relèvent plus particulièrement de la compétence

8 Cf. le compte-rendu des entretiens d'une délégation du DPF au Ministère fédéral des affaires étrangères à Bonn les 7 et 8 juin 1972, dodis.ch/77676, ainsi que des entretiens du Conseiller fédéral Graber avec le Ministre fédéral des affaires étrangères Walter Scheel à Berne le 28 septembre 1972, dodis.ch/36950.

9 Cf. le compte-rendu des entretiens du Secrétaire général Thalmann au Ministère des affaires étrangères à Rome les 20 et 21 juillet 1972, dodis.ch/36259, ainsi que de la visite d'une délégation italienne à Berne le 23 septembre 1972, dodis.ch/77677.

10 Sur les problèmes de main-d'œuvre entre la Suisse et l'Italie, cf. DDS, vol. 25, doc. 177, dodis.ch/35595.

11 Sur la position de la Suisse à l'égard de la conférence européenne de sécurité, cf. QdD 31, doc. 3, dodis.ch/34499.

12 Sur les aspects économiques de la CSCE, cf. DDS, vol. 25, doc. 174, dodis.ch/34571.

13 Sur les aspects militaires de la CSCE et la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR), cf. QdD 31, doc. 2, dodis.ch/34573.

d'autres Départements de l'Administration fédérale seront étudiés en détail dans le rapport qui devra être soumis au Conseil fédéral en vue de la participation de la Suisse à la CSCE proprement dite.

Système de règlement pacifique des différends (SRPD)¹⁴

Les considérations générales qui militent en faveur d'une initiative suisse dans ce domaine peuvent être résumées comme suit:

- ayant décidé de participer à la CSCE, la Suisse se doit d'y affirmer sa présence;
- notre pays possède en matière de règlement pacifique des différends une tradition et une expérience qui le qualifient particulièrement pour une telle initiative;
- le principe du règlement pacifique des différends étant universellement reconnu, notre initiative ne met pas en cause notre neutralité;
- les relations internationales d'aujourd'hui étant marquées par un certain recul du droit au profit de la «Realpolitik», un petit État comme le nôtre ne doit pas manquer l'occasion qu'offre la CSCE de rappeler la primauté du droit sur la force;
- le volet «sécurité» de la Conférence n'ayant suscité jusqu'ici que des propositions plus ou moins vagues et ambiguës, il est souhaitable d'y introduire un élément concret qui permettrait d'engager le débat sur la sécurité européenne dans une direction claire et précise.

C'est ce dernier point que nous avons développé dans le préambule de notre projet (cf. texte annexé au présent rapport).¹⁵ Si la CSCE devait aboutir à une déclaration solennelle sur la renonciation à l'emploi de la force, elle n'apporterait rien de nouveau en matière de sécurité, car ce principe est déjà formulé dans la Charte de l'ONU et appartient au droit international général. Nous estimons que la CSCE doit essayer de faire un pas de plus, en concrétisant la notion de renonciation à la force au moyen d'un mécanisme dynamique qui tienne compte des nouveaux problèmes qui peuvent surgir en Europe (alors que le principe lui-même est par définition statique). C'est pourquoi nous envisageons un système qui combine deux modes de règlement pacifique des différends: d'une part, l'arbitrage, pour la solution des différends qui relèvent de l'interprétation du droit en vigueur (conflits justiciables) et, d'autre part la négociation institutionnalisée, pour la solution des différends qui postulent une modification du droit en vigueur (conflits non justiciables). À ces deux modes de règlement correspondent deux organes aux caractéristiques distinctes: un tribunal arbitral pour les conflits justiciables et, pour les non justiciables, une commission d'enquête, de médiation et de conciliation. En cas de conflit, le recours à l'une ou l'autre des deux procédures devrait être obligatoire pour les États ayant adhéré au système, à moins que ceux-ci aient pu se mettre d'accord sur un autre mode de règlement. La sentence que prononcerait le tribunal arbitral devrait également avoir un effet obligatoire pour les parties au conflit, alors que le rapport final de la commission d'enquête ne pourrait

¹⁴ Cf. l'exposé du 27 mars 1971, dodis.ch/34208; la notice du 14 juillet 1971, dodis.ch/34503 et l'exposé du 31 août 1972, dodis.ch/34606, de l'Ambassadeur Bindschedler. Cf. aussi la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

¹⁵ Cf. la proposition de la Suisse du 5 avril 1972 en vue d'un système européen de règlement pacifique des différends, dodis.ch/34505. Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/34487.

être que facultatif, car il n'existe à l'heure actuelle aucune autorité supranationale capable d'imposer à un État souverain un droit nouveau.

Dès le début de l'année, nous avons tenu au courant les États neutres de nos préparatifs en matière de SRPD. Par la suite, nos ambassadeurs ont été chargés d'informer verbalement tous les États censés participer à la CSCE.¹⁶ À l'heure qu'il est, la plupart d'entre eux sont en possession du texte du projet. Les réactions suscitées par notre initiative se répartissent grosso modo en 3 catégories:

- la majorité des États approuve tant le contenu du projet que l'opportunité de le soumettre à la CSCE; ils voient dans le SRPD un test nécessaire pour révéler s'il existe ou non chez les participants une volonté de s'entendre sur des règles communes; bien que notre idée ait peu de chances de se réaliser dans le contexte politique et juridique actuel, ils admettent néanmoins avec nous qu'étant convaincus de la justesse de cette idée, nous devons manifester notre conviction en œuvrant inlassablement en faveur de sa réalisation;

- certains États, en particulier les anglo-saxons, approuvent le contenu et l'opportunité tactique du projet, mais soulèvent des objections de forme: par exemple, le fait que la procédure arbitrale que nous avons prévue risque de concurrencer celle de la Cour internationale de Justice; le fait que nous n'envisageons pas de limiter la compétence des deux organes par des réserves quant à la nature et à l'origine des conflits;

- une minorité d'États, surtout ceux d'Europe orientale, mais aussi des Occidentaux estiment que le projet ne tient pas compte de l'antinomie fondamentale entre le droit international «occidental» et le droit «socialiste» et qu'il est dès lors contestable tant du point de vue de son contenu que de sa forme; à cette objection il est aisé de répliquer que le but même de la CSCE est de surmonter la division de l'Europe en deux systèmes politicojuridiques et que ce n'est en tout cas pas la Suisse qui fera une proposition tendant à consacrer cette division.¹⁷

Les États qui ont examiné le plus attentivement notre projet n'ont pas manqué de soulever les problèmes auxquels nous n'avons pas encore donné de réponse: par exemple, le nombre minimum d'adhésions nécessaire à l'entrée en vigueur du système, les rapports entre les deux procédures, la composition des deux organes. Nous leur avons répondu que tous ces problèmes, ainsi que les questions de forme mentionnées plus haut, devront être discutés ultérieurement, à la CSCE proprement dite, et qu'il serait prématuré de vouloir leur trouver une solution déjà au stade préparatoire de la Conférence. Notre préoccupation dans l'immédiat est d'assurer l'inscription de notre proposition en termes généraux à l'ordre du jour de la Conférence (cf. chapitre suivant).¹⁸

Libre circulation des personnes, des idées et des informations

La Suisse libérale et ouverte sur le monde est favorable à un échange accru des hommes et des idées entre les diverses parties de l'Europe. On observe depuis peu une timide évolution dans ce sens: la CSCE doit essayer de l'encourager, en

¹⁶ Cf. la circulaire du Secrétaire général Thalmann aux ambassades de Suisse à l'étranger du 9 mai 1972, dodis.ch/77678.

¹⁷ Cf. à ce propos le dossier CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1).

¹⁸ Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/34487.

multipliant et en diversifiant les formes du dialogue. En ce qui nous concerne, il est délicat de prendre des initiatives dans le domaine des contacts humains et culturels, alors que les Occidentaux, surtout la France, ont l'intention d'insister sur cet aspect des relations Est-Ouest.¹⁹ Nous pourrions éventuellement appuyer certaines de leurs propositions, pour autant qu'elles n'attisent pas la méfiance des pays de l'Est. Nous devons garder à l'esprit que des progrès dans ce domaine exigent un maximum de patience et de précautions: vu les dispositions actuelles des dirigeants du Kremlin et le rapport des forces entre l'URSS et ses alliés, une émancipation de ces derniers dépend du bon vouloir de Moscou, dont la marge de tolérance est très étroite. Il s'agit donc de favoriser l'utilisation de cette marge par les pays de l'Est – ce qu'ils essaieront d'ailleurs eux-mêmes de faire –, mais en évitant de donner l'impression que la libéralisation souhaitée par les Occidentaux est dirigée contre l'URSS.

De notre point de vue, une meilleure circulation des personnes revêt un caractère prioritaire par rapport aux échanges d'informations et d'idées. Nous pensons en particulier aux situations parfois tragiques qu'entraîne sur le plan humain la division politique de l'Europe: séparation de conjoints et de fiancés, séparation entre parents et enfants, etc. Nous nous demandons dès lors si la Suisse, bien placée à cet égard, ne devrait pas attirer l'attention de la CSCE sur le problème de la réunion des familles, et éventuellement faire des suggestions à cet égard, dans une optique essentiellement humanitaire.

[...] ²⁰

¹⁹ Cf. QdD 30, doc. 34, dodis.ch/76975.

²⁰ Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/34487. Sur le début des consultations préliminaires, cf. la déclaration de l'Ambassadeur Campiche du 1^{er} décembre 1972, dodis.ch/34497; le télégramme de l'Ambassade de Suisse à Helsinki au DPF du 7 décembre 1972, dodis.ch/34498, et le compte-rendu de la séance du Groupe de travail sur la CSCE du 19 décembre 1972, dodis.ch/34501.

dodis.ch/38816

*Rapport de la Délégation suisse aux consultations préliminaires de la Conférence
sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki¹*

ÉTAT DE LA QUESTION À LA VEILLE DE LA 2^{ÈME} PHASE
DE LA CONFÉRENCE

[Berne, 27 août 1973]

I. Bilan des Consultations préliminaires

Tant en raison de leur objet que du cercle des États participants, les Consultations d'Helsinki ont constitué une nouveauté dans l'histoire des relations internationales de l'après-guerre et dans le contexte européen actuel.² Pour cette raison, elles méritent d'être appréciées non seulement en fonction du résultat de leurs travaux, mais aussi en fonction de la manière dont elles se sont déroulées et de l'atmosphère qui les a caractérisées. Par ailleurs, la convocation des Consultations préliminaires³ est la résultante d'une évolution du climat politique international et européen, marquée principalement par le rapprochement américano-soviétique et celui entre la République fédérale allemande et ses voisins de l'Est. D'autre part, de toutes les négociations atlantiques et européennes (SALT, MFR), le forum de la CSCE est le seul à réunir l'ensemble des protagonistes.⁴

1 CH-BAR#E1050.12#1995/511#16* (1). Ce rapport est distribué aux membres de la Commission des affaires étrangères du Conseil national et discuté lors de la séance du 27 août 1973, cf. dodis.ch/38842. À ladite séance, la Commission discute notamment le tour d'horizon du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, dodis.ch/40488, ainsi que les rapports du Chef d'État-major du Groupement de l'État-major général du DMF, le Colonel commandant de corps Jakob Johann Vischer, du 1^{er} décembre 1972, dodis.ch/34577, et d'août 1973, dodis.ch/38897. Pour la version du rapport du 18 juin 1973 adressée par le DPF au Conseil fédéral, cf. le PVCF N° 1063 du 25 juin 1973, dodis.ch/38843. La Délégation suisse à Helsinki est dirigée par l'Ambassadeur de Suisse à Helsinki, Samuel François Campiche, accompagné par le Chef suppléant du Secrétariat politique du DPF Edouard Brunner, de Blaise Schenk du Secrétariat politique ainsi que de Hansjörg Renk et Pierre Friederich de l'Ambassade de Suisse à Helsinki.

2 Cf. à ce sujet le procès-verbal de la séance du 17 février 1973 du groupe de travail «Historische Standortbestimmung», cf. QdD 23, doc. 8, dodis.ch/34213.

3 Cf. QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487.

4 Sur les Strategic Arms Limitation Talks (SALT) entre les États-Unis et l'URSS et sur les négociations Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie, cf. QdD 31, doc. 2, dodis.ch/34573; DDS, vol. 25, doc 155, dodis.ch/35513; et DDS, vol. 26, doc. 79, dodis.ch/38884.

A) Climat des Consultations préliminaires

Deux règles essentielles ont été fixées dès le début des consultations⁵ et ont dominé celles-ci tout au long: la participation de tous les États dans des conditions d'égalité et l'adoption des décisions par voie de consensus. S'agissant de l'égalité dans la participation, la preuve a été faite que les États ont eu l'occasion et la possibilité de jouer le rôle qu'ils souhaitaient jouer, et que même les plus petits d'entre eux ont pu faire entendre leur voix. Du côté des Occidentaux, la délégation américaine s'est imposé une certaine retenue, reflet assez fidèle de l'application de la «doctrine Nixon» à l'Europe.⁶ Pour leur part, les Neuf de la Communauté européenne ont développé avec succès leur coopération politique à la faveur des Consultations.⁷ Des tentatives de négociation directe sur les points les plus controversés de l'ordre du jour de la CSCE ont eu lieu entre certains groupes de pays; elles ont été dénoncées, souvent avec vigueur, par les Neutres et les Non-alignés. Ces réactions n'ont nullement troublé l'atmosphère des discussions; au contraire, elles ont même eu pour effet d'associer tous les pays qui le souhaitaient, dont le nôtre, aux discussions les plus délicates sur l'ordre du jour, surtout dans la phase finale des Consultations. Tout autre fut l'attitude, prévisible d'ailleurs, de la plupart des alliés de l'URSS; alignés et silencieux dans les séances, plus ouverts toutefois dans les coulisses; la République démocratique allemande a même surpris par une certaine liberté de ton. Quant à l'URSS, promotrice de la CSCE et soucieuse d'arriver le plus rapidement possible au but, soit la réunion des Ministres des Affaires étrangères, elle a «joué le jeu» avec patience et accepté bon gré mal gré que des petits États, en particulier les Neutres, affirment leur présence et leurs préoccupations tout au long des Consultations. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces concessions sur le rythme et le style des Consultations étaient acceptables pour les Soviétiques dans la mesure où ils ont pu avoir très tôt la certitude que la CSCE se tiendrait dans les délais souhaités.

Par ailleurs, toutes les délégations, surtout celles des grandes puissances, ont dû s'astreindre à la règle du consensus, la seule possible pour parvenir⁸ à des décisions entre États souverains. Cette règle a prévalu durant toutes les Consultations, tant pour les questions d'organisation et de procédure que lorsqu'il s'est agi de négocier le mot à mot du projet d'ordre du jour de la CSCE. Comme il s'agit d'un instrument à double tranchant – l'État qui bloquerait le consensus risquant d'être bloqué à son tour sur ses propres propositions –, les délégations ont été condamnées à la recherche de compromis satisfaisants aussi bien pour l'ensemble des 34 États que pour les participants pris isolément. On aurait pu craindre que des décisions prises de cette manière n'aboutissent à des textes incolores et anonymes, privés de tout apport original attribuable à tel ou tel participant. Il n'en a rien été. Plusieurs États ont pu au contraire faire inscrire dans le document final des Consultations les thèmes auxquels ils tenaient tout particulièrement: la Suisse

5 Sur le début des consultations préliminaires, cf. la déclaration de l'Ambassadeur Campiche du 1^{er} décembre 1972, dodis.ch/34497; le télégramme de l'Ambassade de Suisse à Helsinki au DPF du 7 décembre 1972, dodis.ch/34498, et le compte-rendu de la séance du groupe de travail sur la CSCE du 19 décembre 1972, dodis.ch/34501.

6 Cf. QdD 30, doc. 44, dodis.ch/76943.

7 Cf. QdD 30, doc. 33, dodis.ch/76730; doc. 45, dodis.ch/77041, et doc. 49, dodis.ch/76770.

8 Annotation dans le texte original: dans cette enceinte.

et le règlement pacifique des différends,⁹ la Roumanie et le refus de négocier dans le cadre des alliances militaires, pour ne citer que deux exemples.

B. Résultats des travaux

Les Recommandations finales des Consultations, approuvées le 8 juin 1973 par les ambassadeurs à Helsinki, se composent des sept chapitres suivants:¹⁰

1. Organisation de la Conférence
2. Ordre du jour et instructions afférentes
3. Participation, Contributions, Invités
4. Date
5. Lieu
6. Dispositions de procédure
7. Arrangements financiers.

Ordre du jour et instructions afférentes

Ce chapitre – le plus important du document – se subdivise en quatre sections principales (cf. texte en annexe)¹¹

- a) Questions relatives à la sécurité en Europe
- b) Coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement
- c) Coopération dans les domaines humanitaires et autres
- d) Suites de la Conférence

Les mandats spécifiques contenus dans ces quatre sections sont les suivants:

a) La première section (sécurité) débute par un rappel des principes fondamentaux qui doivent gouverner les relations entre États et en dresse une liste complète et dans l'ensemble assez bien balancée puisqu'elle tient compte aussi bien des principes sur lesquels insistaient les pays de l'Est (inviolabilité des frontières) que de ceux chers aux Occidentaux (respect des droits de l'homme et auto-détermination). Le catalogue des principes est suivi d'un paragraphe sur les mesures d'application de ceux-ci, parmi lesquelles figure le règlement pacifique des différends.

Cette même section sur la sécurité contient également un volet militaire qui prévoit notamment l'étude de mesures destinées à renforcer la confiance, telles l'annonce préalable de manœuvres militaires et de mouvements de troupes d'envergure et l'échange d'observateurs aux manœuvres.

Sans créer de lien direct avec les pourparlers de Vienne sur la réduction des troupes (MBFR), le document final d'Helsinki offre aux États participants à la CSCE la possibilité de présenter leurs vues sur ces questions et leur donne la possibilité de s'informer sur les développements dans ce domaine. Un lien plus étroit entre les deux négociations se heurtait à l'opposition des deux super-puissances ainsi qu'à celle de la France.

⁹ Sur le SRPD, cf. QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487, ainsi que la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

¹⁰ Recommandations finales des consultations de Helsinki du 8 juin 1973, dodis.ch/77496.

¹¹ Extrait des Recommandations finales des consultations de Helsinki, CH-BAR#E1050.12#1995/511#16* (1). Cf. dodis.ch/77496.

b) La deuxième section (coopération économique) est le résultat d'un compromis assez bien équilibré entre les propositions des pays de la Communauté européenne et les exigences des pays de l'Est, chaque côté ayant réussi à y faire admettre des notions particulièrement importantes à ses yeux.¹² Ainsi, la notion de réciprocité des avantages et des obligations, proposée par les pays à économie de marché, a été retenue en échange de la référence au traitement de la nation la plus favorisée que souhaitaient les pays à commerce d'État. En revanche, la référence au principe de non-discrimination, lancée par l'URSS, a pu être évitée, en échange de quoi il a fallu renoncer à mentionner la notion de l'accès aux marchés, avancée entre autres par notre pays. La porte a été cependant entrouverte, puisque l'ordre du jour comprend notamment l'examen de «mesures tendant à réduire ou à éliminer progressivement les obstacles de toute nature qui s'opposent au commerce».¹³

La section économique contient, à part le préambule, les sous-chapitres suivants: échanges commerciaux, coopération industrielle et projets d'intérêt commun, science et technique, environnement, coopération dans d'autres secteurs.

Dans tous ces domaines, la Commission est chargée de faciliter les échanges, l'information et la coopération, en se basant également sur les formes existantes de coopération, notamment les travaux de la Commission économiques des Nations Unies pour l'Europe. Dans le sous-chapitre «autres secteurs» figure entre autres l'examen des aspects économiques et sociaux du travail migrant, étude proposée par plusieurs pays fournisseurs de main-d'œuvre. Ceux-ci, toutefois, ne s'attendent guère à une discussion approfondie de ces problèmes lors de la deuxième phase de la CSCE.¹⁴

c) La troisième section (coopération dans les domaines humanitaires et autres) engage la Commission compétente à examiner toutes les possibilités de coopération permettant de créer de meilleures conditions pour l'accroissement des échanges dans les domaines de la culture et de l'éducation, pour une plus large diffusion de l'information, pour l'extension des contacts entre les personnes et pour la solution des problèmes humanitaires.

Il est prévu:

1. de faciliter, sur le plan individuel ou collectif, privé ou officiel, un mouvement et des contacts plus libres entre personnes, institutions et organisations des États participants,
2. de faciliter une diffusion plus libre et plus large des informations de toute nature (parlées, écrites, filmées, radiodiffusées et télévisées) et d'améliorer les conditions de travail des journalistes à l'étranger,
3. d'élargir et d'améliorer la coopération et les échanges dans les divers domaines de la culture, de l'éducation et de la science.

Dans ce domaine et notamment sur le plan des relations humaines et de l'information, les affrontements furent particulièrement durs, en raison des conceptions

¹² Sur la position de la Division du commerce du DFEP à l'égard du volet économique de la CSCE, cf. DDS, vol. 25, doc. 174, dodis.ch/34571, et la notice du Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Raymond Probst, au Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, du 15 juin 1973, dodis.ch/38845.

¹³ Cf. dodis.ch/77496, chiffre 31.

¹⁴ Cf. QdD 31, doc. 6, dodis.ch/38848, point II a).

radicalement opposées des États socialistes, désireux de soumettre tout contact au contrôle de l'État, et celles des Occidentaux, partisans comme nous d'une attitude libérale.

Le compromis réalisé, bien que rédigé en termes vagues, constitue un cadre qui permettra à la Commission d'examiner des propositions concrètes et précises. Dans les secteurs de la culture et de l'éducation, les formules retenues sont volontairement très générales, car on a voulu éviter des doubles-emplois avec des organisations internationales spécialisées.

d) La quatrième section (suites de la Conférence) résout d'une manière élégante un problème majeur qui a plané longtemps sur les Consultations, celui d'une institution permanente à créer à la suite de la première CSCE. Ce projet, à l'origine un des objectifs principaux de l'URSS, a été fortement dilué par les pays non-communistes. Selon le mandat des Consultations, il appartiendra au comité de coordination de la 2^{ème} phase de la CSCE de déterminer, compte tenu des résultats de la Conférence, si une suite se justifie ou non. Rien n'est donc préjugé en cette matière.

Appréciation générale du résultat des Consultations:

Le document final des Consultations est dans son ensemble un texte équilibré, résultat de longs mois de négociations serrées sur presque chaque mot, de sorte qu'il est impossible de dire lesquels, parmi les participants, sont gagnants ou perdants. Cette vue s'impose surtout en ce qui concerne la section a) (sécurité). En jugeant les sections b) (économie) et c) (contacts humains) il faut garder à l'esprit que la première a été souhaitée surtout par les pays de l'Est, tandis que la deuxième correspond à une exigence des pays occidentaux. Les deux côtés ont atteint chacun leurs objectifs au moins dans une mesure qui leur permet de continuer la discussion sur la base du texte présent. La vraie négociation ne se fera toutefois qu'à la deuxième phase de la Conférence, lorsqu'il s'agira d'élaborer, sur la base des recommandations d'Helsinki, des projets concrets dans tous les domaines de l'ordre du jour. C'est alors seulement qu'une appréciation finale sera possible.¹⁵

C) Activité de la délégation suisse

Notre délégation a été en mesure de représenter la Suisse sur un double plan: celui d'un État participant soucieux de faire valoir sa conception de la CSCE et celui d'un État neutre prêt à mettre à disposition ses bons offices pour faciliter le déroulement des Consultations préliminaires.

1. Attitude en tant qu'État participant

S'agissant des *questions de procédure et d'organisation*, notre délégation a joué, surtout durant les premières semaines des Consultations, un rôle actif pour assurer la fixation de règles destinées à préserver les droits des petits États: consensus, rotation des présidences, etc... Ces règles, valables pour les Consultations, ont été reprises à peu près telles quelles pour la CSCE proprement dite.

Lors de l'élaboration d'un *ordre du jour* de la CSCE – tâche principale des Consultations –, la délégation suisse avait pour instruction prioritaire d'obtenir l'inscription d'une formule concernant le règlement pacifique des différends. Le

¹⁵ Cf. QdD 31, doc. 8, dodis.ch/38867.

texte finalement retenu après une négociation en plusieurs séances et qui figure dans le «Projet des recommandations» ci-joint se lit comme suit:

«La Commission étudiera des propositions ayant pour objet une méthode de règlement pacifique des différends entre États participants et entreprendra l'élaboration de celle-ci».¹⁶

Cette formule peut être considérée comme satisfaisante, car elle nous permettra, d'une part, de soumettre une proposition spécifiquement suisse lors de la 2^{ème} phase de la CSCE et, d'autre part, d'examiner la mise sur pied d'une méthode de règlement pacifique des différends communément agréée. Il s'agit du mandat le plus concret de tout le chapitre «sécurité» de l'ordre du jour élaboré pendant les Consultations.

L'objectif secondaire de notre délégation était d'obtenir un ordre du jour aussi substantiel que possible, en dépit de la résistance des pays de l'Est, à propos des contacts humains et de la circulation de l'information.¹⁷ Nos délégués ont été associés de près à une négociation ardue sur les textes en question, au cours de laquelle ils ont suivi une ligne constante et fidèle à notre tradition libérale en matière de circulation des personnes et de l'information.

Les autres domaines sur lesquels la délégation suisse a eu l'occasion de présenter ses vues figurent, dans l'ensemble, d'une manière satisfaisante dans l'ordre du jour. Ce sont en particulier le volet militaire, certes modeste, mais qui nous permettra le cas échéant de faire connaître notre position sur les aspects militaires de la sécurité en Europe;¹⁸ la référence au lien entre les problèmes de l'Europe et ceux de la Méditerranée. Enfin, dans le domaine de la coopération économique, les propositions formulées en vue de l'ordre du jour sont assez souples pour ménager notre approche essentiellement bilatérale des relations Est-Ouest.¹⁹

2. *Bons offices de la délégation suisse*

Les Neutres en général et notre pays en particulier ont eu plusieurs occasions de rendre des services de nature à faciliter la bonne marche des Consultations. C'est ainsi qu'au cours de la 2^{ème} session des Consultations, à un moment où celles-ci menaçaient de piétiner parce qu'aucune délégation ne voulait engager une véritable discussion sur les propositions nombreuses et souvent divergentes concernant l'ordre du jour de la CSCE, la délégation suisse a été chargée de réunir et de classer toutes les propositions en question dans un document unique.²⁰ Ce travail a rencontré l'approbation générale et facilité le démarrage de la discussion détaillée et concrète des textes en présence.

Peu de temps après, lorsque s'est constitué le groupe de rédaction chargé d'élaborer le chapitre «sécurité» de l'ordre du jour, la Suisse a de nouveau été sollicitée,

¹⁶ Cf. dodis.ch/77496, chiffre 21.

¹⁷ Cf. QdD 31, doc. 4, dodis.ch/34487, point II b).

¹⁸ Cf. les rapports du Colonel commandant de corps Vischer dodis.ch/34577 et dodis.ch/38897, ainsi que sa notice au Chef du DMF, le Conseiller fédéral Rudolf Gnägi, du 24 août 1972, dodis.ch/34576.

¹⁹ Pour la politique économique du Conseil fédéral à l'égard des pays de l'Europe de l'Est, cf. DDS, vol. 25, doc. 176, dodis.ch/35755. Cf. également le mot-clé Commerce Est-Ouest, dodis.ch/D293.

²⁰ Cf. le télégramme N° 46 de l'Ambassade de Suisse à Helsinki du 25 janvier 1973, dodis.ch/75151, ainsi que le document de travail du 29 janvier 1973 rédigé par la Délégation suisse, dodis.ch/75154.

de pair avec l'Autriche et la Suède, afin que des membres des trois délégations coordonnent les séances du groupe en question.²¹

Si celui-ci s'était donné un président, plusieurs délégations auraient exigé la rotation quotidienne de la présidence, avec les inconvénients pratiques que cela eût comporté; en désignant nommément un Suisse, un Autrichien et un Suédois comme coordinateurs, les participants assuraient la continuité dans la conduite des travaux.²² De l'avis général des délégations, la formule ainsi adoptée et mise en pratique pendant plus de trois mois a été pleinement satisfaisante.

Dans le même ordre d'idées, mais sans que la délégation suisse n'ait agi en quoi que ce soit dans ce sens, une campagne s'est organisée au cours de la dernière session des Consultations en faveur de Genève comme siège de la deuxième phase de la CSCE.²³ Les initiateurs de ce mouvement, notamment la République fédérale allemande, la Roumanie, l'Italie, le Portugal, inspirés par des motifs divers, sont parvenus à réunir en quelques semaines un consensus autour de Genève; ce ne sont pas seulement les avantages traditionnels de Genève qui leur ont facilité la tâche: leur initiative a coïncidé en effet avec, d'une part, une série de déclarations du Président de la République finlandaise²⁴ qui étaient de nature à semer des doutes sur la pratique actuelle de la politique de neutralité de la Finlande; d'autre part, avec des grèves en chaîne dont les effets se sont fait sentir directement sur les délégations présentes à Helsinki. À ces circonstances s'ajoutait le souci de nombreuses délégations occidentales de ne pas laisser à Helsinki le monopole de la CSCE, ce qui aurait pu avoir pour effet d'ériger en modèle la neutralité finlandaise. Enfin, Vienne étant bloquée par les MBRF et Stockholm inacceptable pour les États-Unis, Genève était, en définitive, la seule alternative à Helsinki.

II. Bilan de la première phase

La CSCE s'est réunie à Helsinki du 3 au 7 juillet au niveau des ministres des Affaires étrangères des 34 pays ayant participé aux Consultations préliminaires avec Monaco en plus. Cette première phase fut une étape indispensable entre la pré-négociation des Consultations préliminaires d'Helsinki et la négociation proprement dite qui va s'ouvrir à Genève.²⁵ En effet, il s'agissait d'une part d'entériner le résultat des Consultations préliminaires, soit des Recommandations finales d'Helsinki, d'autre part d'ouvrir la voie à la seconde phase, en permettant aux ministres des Affaires étrangères de faire connaître les orientations générales de leurs gouvernements sur le contenu et le déroulement de cette deuxième phase.²⁶

²¹ Pour la première réunion du comité de rédaction, cf. les télégrammes N°s 106 et 110 de l'Ambassade de Suisse à Helsinki des 9 et 13 mars 1973, dodis.ch/78260 et dodis.ch/78261.

²² Sont désignés respectivement: le Chef suppléant de la Délégation suisse Brunner, le Chef de la Division des relations Est-Ouest et de la section CSCE du Ministère fédéral des affaires étrangères autrichien, le Ministre Helmut Liedermann, ainsi que le Directeur des affaires politiques du Ministère des affaires étrangères suédois, l'Ambassadeur Axel Edelstam.

²³ Cf. les dossiers CH-BAR#E2001E-01#1987/78#671* et CH-BAR#E2001E-01#1987/78#672* (B.72.09.15.1).

²⁴ Urho Kekkonen.

²⁵ Sur l'état des travaux pendant la deuxième phase de la CSCE à Genève, cf. QdD 31, doc. 6, dodis.ch/38848. Pour un aperçu général du processus de négociations, cf. la compilation Négociations de la CSCE à Helsinki et Genève (1972–1975), dodis.ch/T1409.

²⁶ Sur les entretiens bilatéraux du Conseiller fédéral Graber et de l'Ambassadeur Bindschedler pendant la conférence ministérielle à Helsinki entre le 2 et 4 juillet 1973 avec les Délégations allemande et autrichienne, cf. dodis.ch/38844.

L'essentiel était que personne ne cherchât à mettre en question le consensus laborieusement acquis sur le document final des Consultations préliminaires. Personne ne l'a fait, ce qui permettra à chacun de rouvrir la discussion à Genève sur les points qui l'intéressent en particulier. Certaines délégations ont d'ailleurs déjà présenté des propositions écrites en vue de la deuxième phase. C'est ainsi que les pays du Pacte de Varsovie (sans la Roumanie) ont soumis un ensemble de textes qui recouvre d'une manière égale les quatre sections de l'ordre du jour et qui, du point de vue formel, se présente comme un simple agrandissement photographique du document final des Consultations préliminaires; sur le fond, les Soviétiques et leurs alliés ont cherché à regagner une partie du terrain perdu à Helsinki, en adoptant des positions qu'ils défendaient encore au début des Consultations.²⁷ Ce repli tactique n'a rien de surprenant et correspond à leur conception générale statique de la CSCE. La réplique a été donnée à ces propositions par une série de textes, émanant principalement des délégations britannique, française, italienne ainsi que de la RFA, qui se concentrent sur divers aspects concrets de la libre circulation des personnes et des informations: regroupement des familles, facilités pour les journalistes exerçant leur profession à l'étranger, création d'un magazine européen, etc...²⁸ Bref, comme l'on pouvait s'y attendre, les prises de position lors de la première phase de la CSCE ont confirmé l'existence des deux conceptions divergentes de la détente qui se sont affrontées lors des Consultations préliminaires, et qui sans doute s'affronteront encore plus vigoureusement lors des négociations de Genève. Cette divergence porte non seulement sur la substance, mais aussi sur la forme que prendra le résultat final des travaux de la deuxième phase. Les uns, pays de l'Est en tête, souhaitent des recommandations et des déclarations d'intention générale sans aucun caractère contraignant. Les autres seraient prêts sans doute à aller un peu plus loin, encore que l'on ne sache guère jusqu'où.

III. Suite des opérations: attitude de la Suisse

La manière dont nous entendons aborder la deuxième phase de la CSCE a été exposée dans les grandes lignes dans le discours présenté par le Chef du Département à Helsinki (texte joint au présent rapport).²⁹ En substance, la négociation de Genève devra servir à approfondir et à concrétiser les possibilités offertes par l'ordre du jour approuvé à Helsinki. Il est clair que nous ne pouvons pas escompter des progrès substantiels dans tous les domaines envisagés, ne serait-ce que parce que l'ordre du jour de la CSCE couvre presque la totalité des aspects des relations entre États. Il s'agira donc à nos yeux de rechercher des résultats pratiques et immédiats, donc nécessairement modestes, dans certains domaines bien délimités et, pour le reste, de créer les bases susceptibles de faciliter le cas échéant la poursuite du dialogue au-delà de la Conférence. Il paraît raisonnable de vouloir attribuer à la CSCE des objectifs à la fois à court terme et à long terme, car, si l'on

²⁷ Pour les 30 propositions des pays participants à la phase I de la CSCE à Helsinki du 3 au 7 juillet 1973 (doc. CSCE/I/1 à doc. CSCE/I/30), cf. dodis.ch/77497.

²⁸ Cf. dodis.ch/77497.

²⁹ Discours du Conseiller fédéral Graber du 5 juillet 1973, dodis.ch/38846. Cf. aussi le procès-verbal de la Conférence des ambassadeurs du 29 au 31 août 1973, dodis.ch/35117, pp. 38–62, ainsi que l'exposé de l'Ambassadeur Campiche du 30 août 1973, dodis.ch/35119.

renonce d'avance aux premiers, on admet du même coup que la Conférence ne sert à rien de plus qu'à illustrer un climat de détente.

Maintenant que le principe de l'élaboration d'une méthode de règlement pacifique des différends a été retenu dans l'ordre du jour de la CSCE, notre délégation aura pour tâche de défendre une proposition spécifiquement suisse.³⁰ À cet effet, le Département politique a préparé un projet de convention détaillé en 60 articles,³¹ qui a d'ores et déjà été distribué à tous les États participants, afin qu'ils aient le temps de l'examiner avant le 18 septembre et d'en commencer la discussion dès cette date. Nous veillerons également à ce que notre proposition soit examinée dans un groupe de travail ad hoc. Il n'y a aucun changement particulier à signaler quant aux chances de ce projet d'être bien accueilli. L'écho que lui ont rendu les discours des 34 ministres des Affaires étrangères à Helsinki a été un peu plus favorable que nous l'attendions: près des deux tiers d'entre eux y ont fait allusion, dont plusieurs dans des termes qui constituent un soutien vigoureux.³² Par ailleurs, les toutes premières impressions recueillies depuis la distribution du projet de convention semblent indiquer que nous avons eu raison de soumettre à l'avance un document fouillé et complet, assorti d'un commentaire, qui devrait inciter à un examen plus attentif et plus sérieux que ne l'aurait fait une simple esquisse de nos idées.

Ce projet sur le règlement pacifique des différends reste notre initiative majeure, à laquelle la délégation suisse devra se consacrer en priorité. Toutefois nous continuerons à suivre de très près comme l'a fait notre délégation à Helsinki durant les Consultations préliminaires, toutes les questions relatives aux contacts humains et à la diffusion des informations. Nous n'envisageons pas de soumettre des initiatives dans ces domaines dès l'ouverture de la seconde phase, mais nous nous réservons la possibilité de le faire au cours des négociations, et en tenant compte de ce qu'auront déjà fait d'autres pays plus directement intéressés. Il en va de même pour les autres domaines de la coopération: économique, culturelle, scientifique. Au cours du mois écoulé, le Département politique a organisé une série de consultations³³ avec tous les services intéressés de l'Administration fédérale, afin de préciser les lignes directrices qui devront guider notre délégation sur les sujets les plus divers de l'ordre du jour et également pour déterminer dans quels domaines et sous quelle forme de nouvelles initiatives suisses pourraient être envisagées.³⁴

30 Sur la nomination de la Délégation suisse pour la deuxième phase de la CSCE à Genève, cf. DDS, vol. 26, doc. 28, dodis.ch/38389, point 4.

31 Projet de Convention instituant un système européen de règlement pacifique des différends internationaux du juillet 1973, dodis.ch/75165.

32 Pour un récapitulatif des principaux thèmes abordés par les Ministres des affaires étrangères dans leurs discours à Helsinki, cf. le tableau dressé par le Secrétariat politique du DPF, dodis.ch/75158. Cf. aussi QdD 30, doc. 51, dodis.ch/76944; doc. 52, dodis.ch/77018, et doc. 53, dodis.ch/76775.

33 Cf. le dossier CH-BAR#E2001E-01#1987/78#675* (B.72.09.15.1).

34 Cf. le compte-rendu de la séance du groupe de travail CSCE du DPF du 24 août 1973, dodis.ch/77753.

dodis.ch/38848

*Sitzung des EPD vom 20. Dezember 1973*¹

STAND DER ARBEITEN AN DER KSZE²

Vertraulich

Bern, 7. Januar 1974

Traktanden:

1. Allgemeine Bemerkungen zum Stand der KSZE
2. Übersicht über die einzelnen Punkte der Tagesordnung
(Grundlage: Zwischenbericht der Delegation vom 19. Dezember)³

1. Allgemeine Bemerkungen

Herr Bindschedler: Ich verweise auf den Bericht der Delegation und teile auch die allgemeine Beurteilung der KSZE, wie sie im Bericht von Botschafter Campiche vom 6. Dezember (vgl. Bulletin 50/1973, S. 4 ff.) zum Ausdruck kommt.⁴ Folgende Punkte sind zusätzlich festzuhalten:

1. Es ist kaum anzunehmen, dass die UdSSR ihr Interesse an der KSZE verloren habe. Der Unterschied besteht nur darin, dass sie jetzt statt auf Zeitdruck auf Zeitgewinn setzt.

Das Interesse der UdSSR an der KSZE ist ein dreifaches:

- a) taktisch gesehen nützt sie die Uneinigkeit des Westens aus und versucht, diese zu fördern und zu «stabilisieren».
- b) sie benützt die KSZE als Werkzeug, um das Tor für bilaterale Sonderabkommen weiter zu öffnen.
- c) die von der UdSSR gewünschte Verankerung des bestehenden Zustandes in Europa wurde gewiss zum Teil schon durch den Abschluss der Ostverträge

¹ CH-BAR#E2001E-01#1987/78#679* (B.72.09.15.1). Dieses Protokoll wurde verfasst von Hansjörg Renk vom Politischen Sekretariat des EPD, Mitglied der schweizerischen Delegation bei der KSZE in Genf. An der Sitzung im Bernerhof nahmen u. a. der Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Graber (Vorsitz); der Generalsekretär, Botschafter Ernesto Thalmann; der Direktor der Direktion für internationale Organisationen, Botschafter René Keller; der Rechtsberater und Chef der schweizerischen Delegation bei der KSZE, Botschafter Rudolf Bindschedler; der Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Raymond Probst; die Chefs des Politischen Diensts Ost, Charles Müller, des Politischen Sekretariats, Botschafter François de Ziegler, sowie des Finanz- und Wirtschaftsdiensts, Jean Zwahlen; der stv. Chef des Politischen Sekretariats, Edouard Brunner, und sein Mitarbeiter Blaise Schenk, ersterer stv. Chef und zweiterer Mitglied der schweizerischen Delegation bei der KSZE. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmer vgl. das Faksimile [do-dis.ch/38848](https://dodis.ch/38848). Die Sitzung begann um 14.30 Uhr.

² Für die Vorbereitungskonferenz und die erste Phase der KSZE in Helsinki vgl. QdD 31, Dok. 5, [do-dis.ch/38816](https://dodis.ch/38816).

³ Für den Bericht vgl. das BR-Prot. Nr. 16 vom 9. Januar 1974, dodis.ch/38852.

⁴ Politischer Bericht Nr. 9 des schweizerischen Botschafters in Helsinki, Samuel François Campiche, an Bundesrat Graber vom 6. Dezember 1973, dodis.ch/78748. Für das Bulletin Politische Berichte und Kommentare Nr. 50 vom 19. Dezember 1973, vgl. das Dossier CH-BAR#E2001-09#1984/67#9* (B.58.01.4).

erreicht.⁵ Diese binden jedoch nur die BRD; die UdSSR hat aber Interesse daran, die Situation gesamteuropäisch zu verankern.

2. Die *Uneinigkeit des Westens* hat sich gegenüber der Zeit von Helsinki vergrößert. Wenn sich das Debakel von Kopenhagen und Brüssel zur Katastrophe ausweiten sollte, wäre ein Sieg des Ostens an der KSZE nicht mehr auszuschliessen.⁶

3. Die vergangenen drei Monate Generaldebatte haben nicht viele neue Elemente gebracht. Viele Delegationen brauchen nun neue Instruktionen. Die *Schweiz* dagegen kann sich nach wie vor auf ihre bisherigen stützen.⁷

4. Die *Bundesrepublik* betreibt eine zweideutige Politik, indem sie sowohl die Integration nach Westen als auch die Fortführung der Ostpolitik anstrebt.

5. *Frankreich* lässt schwer verständliche Schwankungen seiner Taktik erkennen:

a) zu Beginn drängt es darauf, die Arbeit müsse in allen drei Körben parallel vorgehen, ohne Rücksicht auf den Zeitbedarf.

b) Beim Abschluss der ersten Etappe erklärte der Leiter der französischen Delegation,⁸ man habe zu viel Zeit verloren und müsse nun endlich zu einem Schluss kommen.

c) Die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Frankreich und der UdSSR spielt zweifellos mit, sollte jedoch nicht überschätzt werden.

d) Wie die BRD, spielt auch Frankreich «auf zwei Klavieren»: EG-Politik einerseits, «Rückversicherung» mit Moskau andererseits.

Herr Thalmann: Ich teile die Meinung, dass die UdSSR weiterhin an der KSZE interessiert ist. Breschnew braucht die Entspannung, um seine Politik (z. B. gegenüber den USA) fortzuführen.⁹

Herr de Ziegler: Man kann sich über die Beweggründe der UdSSR und über ihre Aufrichtigkeit Fragen stellen. Die Rede Breschnews in Indien mit ihren vielen Anspielungen auf die KSZE ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich.¹⁰ Eine dritte Phase als krönender Abschluss ist für Breschnew wichtig.

Herr Probst: Die Frage nach dem Interesse der Sowjetunion an der KSZE ist auch vom wirtschaftlichen Standpunkt her zu bejahen: Sie hat Interesse daran, die EG zu schwächen. Der «zweite Korb» der KSZE ist immerhin eher eine Nebenfront in diesem Kampf.

Herr Brunner:

1. Angesichts der internen Schwierigkeiten des Westens bleibt die Entspannungspolitik das einzige konstante Element.

⁵ Vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 71, dodis.ch/34478.

⁶ Zur EG-Gipfelkonferenz in Kopenhagen vom 14. und 15. Dezember 1973 vgl. den Politischen Bericht des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Kopenhagen, Hermann Grob, vom 19. Dezember 1973, dodis.ch/78752.

⁷ Vgl. dazu QdD 31, Dok. 5, dodis.ch/38816, Punkt III, sowie das Protokoll von der Sitzung der Arbeitsgruppe KSZE vom 24. August 1973, dodis.ch/77753.

⁸ Botschafter Jacques Andréani.

⁹ Zur politischen Situation in der UdSSR vgl. den Politischen Bericht Nr. 4 des schweizerischen Botschafters in Moskau, Jean de Stoutz, vom 1. August 1973, dodis.ch/38804, sowie die Notiz von Botschafter de Ziegler an Bundesrat Graber vom 20. November 1973, dodis.ch/38806.

¹⁰ Zur Reise des Generalsekretärs der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid Breschnew, nach Indien im November 1973 vgl. das Dossier CH-BAR#E2010-01A#1991/18#287* (B.58.73).

2. Der Westen hat es verstanden, an der KSZE auch als fordernder Teil aufzutreten und von der Sowjetunion einen bestimmten Preis zu verlangen. Sein Ziel ist es, die KSZE unter den bestmöglichen Bedingungen abzuschliessen.

Herr Probst: Es besteht allerdings die Gefahr, dass die UdSSR die Verankerung des status quo ohne Gegenleistung erhält.

Herr Graber: Die Uneinigkeit des Westens verringert die Chancen, an der KSZE substantielle Ergebnisse zu erzielen.

Herr Bindschedler: Unsere *Grundhaltung* muss es weiterhin sein, durch eine sachliche Arbeit das beste aus der KSZE zu machen.

2. Übersicht über die einzelnen Punkte der Tagesordnung

I. Kommission I

a) Prinzipien¹¹

Herr Müller: Erhebt die Frage der *Rechtsnatur* der Schlussdokumente der KSZE. Besteht eine vernünftige Aussicht, dass auf irgend einem Gebiet verbindliche Texte entstehen? Herrscht im Westen nicht ebenfalls Uneinigkeit in dieser Frage?

Herr Bindschedler: Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass nur unverbindliche Regeln aufgestellt werden. Dennoch besteht die Wünschbarkeit rechtlich verbindlicher Dokumente weiter.

Zum Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker: Wer dieses Prinzip bejaht, bejaht auch das Sezessionsrecht; die Forderung enthält somit Sprengstoff (Nordirland, Belgien, etc.).¹² Es hat jedoch keinen Sinn, sich der Aufnahme dieses Prinzips zu widersetzen.

b) SRPD¹³

Herr Bindschedler: Wir müssen uns das weitere Vorgehen in dieser Frage noch überlegen.

Herr Müller:

1. Lohnt es sich, den Vorschlag ohne das Obligatorium weiterzuverfolgen?

2. Mögliche Alternativlösungen: a) Annahme des Obligatoriums nur durch eine Gruppe von Staaten b) spätere Aufnahme an einer Spezialkonferenz

Herr Thalmann: Die Delegation stellt selbst fest, dass unser Projekt nicht an dieser Stufe der KSZE verabschiedet werden kann. Somit hängt die Frage eng mit dem Problem der Folgen der Konferenz (Korb IV) zusammen. Die Einberufung einer besonderen Konferenz für das SRPD ist schwierig.

¹¹ Vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation vom 19. Dezember 1973, dodis.ch/38852, S. 6 der Beilage.

¹² Zu Nordirland vgl. den Politischen Bericht des schweizerischen Botschafters in Dublin, Richard Aman, vom 11. Dezember 1973, dodis.ch/78750, und zu Belgien denjenigen des schweizerischen Botschafters in Brüssel, Henri Monfrini, vom 8. Oktober 1973, dodis.ch/78751.

¹³ Die schweizerische Delegation bei der KSZE in Genf unterbreitete am 18. September 1973 ihren Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, dodis.ch/78313. Vgl. dazu QdD 31, Dok. 5, dodis.ch/38816, sowie das Dossier CH-BAR#J1.223#1000/1318#271* (3.08.2). Zur Diskussion des Vorschlags vgl. die Telegramme Nr. 52, 53 und 54 der Schweizerischen Delegation an die Politische Direktion vom 7., 14. und 15. November 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#678* (B.72.09.15.1). Vgl. ferner dodis.ch/38852, S. 7–8 der Beilage.

Herr Bindschedler:

1. Ein Aufgeben des Obligatoriums würde das ganze Projekt sinnlos machen. Wir haben heute die Mehrheit des Westens und alle Neutralen auf unserer Seite und eine Minderheit des Westens sowie die Oststaaten gegen uns.¹⁴ Ein Aufgeben des Obligatoriums würde dieses Verhältnis umkehren.

2. Obligatorium nur unter einer bestimmten Anzahl von Staaten wäre nicht sinnvoll, da der Grundgedanke des SRPD ist, Ost und West einem gleichen System zu unterwerfen.

3. Alternativen: es gibt 7–8 verschiedene Möglichkeiten.¹⁵

Herr Müller: Auf der Traktandenliste der Sitzung des Ministerkomitees des *Europarates* vom 24. Januar steht auch eine Besprechung der KSZE. Man erwartet sicher eine Stellungnahme der Schweiz, besonders von Seiten derjenigen Staaten, die uns bisher unterstützt haben.

Herr Bindschedler: Es ist fraglich, ob der Europarat ein geeignetes Forum für die Behandlung des SRPD ist.

Herr Graber: Ich halte es dennoch für sinnvoll, dass er sich damit befasst.

Herr Bindschedler: Wir können jedoch nicht schon im Januar dem Europarat unsere weitere Taktik in dieser Hinsicht bekanntgeben.

Herr Müller: Es wäre dennoch nützlich, unsere Haltung vor diesem Forum zu erklären. Dies könnte die Unterstützung für unser Projekt vergrössern.¹⁶

Herr Bindschedler: Unter den westlichen Staaten sind nur die Niederlande wirklich gegen das SRPD, haben jedoch bis jetzt korrekterweise das Wort nicht ergriffen (wie übrigens auch die USA).

c) *Militärische Fragen:* keine Bemerkungen.¹⁷

II. Kommission II

a) *Gastarbeiter*¹⁸

Herr Probst: Diese Frage ist politisches Dynamit.¹⁹ Wir können uns aber heraushalten, indem wir sagen, dass dies kein Ost-West-Problem sei. Diese Argumentation kann auch gegenüber unserer Öffentlichkeit verwendet werden.

Herr Bindschedler: Auch Italien teilt diese Auffassung. Es hat bisher nur ein einziges Mal zu dieser Frage gesprochen, und auch das nur aus innenpolitischen Rücksichten.

Herr Brunner: Man darf nicht vergessen, dass die KSZE für einige Länder wie etwa die Türkei, Spanien, Jugoslawien und Griechenland nicht nur eine Ost-West-, sondern auch eine Nord-Süd-Konferenz ist. Diese Staaten gehören z. T. nicht dem Europarat an und benützen so das Forum der KSZE, um auf ihre besonderen Pro-

¹⁴ Vgl. dazu die Protokolle der Besprechungen der schweizerischen mit der bulgarischen, bundesdeutschen, italienischen, jugoslawischen, kanadischen, österreichischen, schwedischen und sowjetischen Delegation bei der KSZE in Genf vom 6. Dezember 1973, dodis.ch/79006, sowie derjenigen mit der österreichischen, schwedischen und finnischen Delegation vom 12. Dezember 1973, dodis.ch/38854.

¹⁵ Vgl. dazu die Notiz Botschafter Bindschedlers vom 8. Januar 1974, dodis.ch/38853.

¹⁶ Für den Bericht über die 53. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats am 24. Januar 1974 in Strassburg und die Stellungnahme Bundesrat Grabers zur KSZE vgl. dodis.ch/39398.

¹⁷ Vgl. dodis.ch/38852, S. 8–11 der Beilage.

¹⁸ Vgl. dodis.ch/38852, S. 21 der Beilage.

¹⁹ Vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 86, dodis.ch/38402.

bleme aufmerksam zu machen. Wir kommen nicht darum herum, eines Tages dazu Stellung zu nehmen.

b) Energiefragen²⁰

Herr Keller: Warum hat die Schweiz Österreich und Schweden nicht in der Forderung unterstützt, diese Frage auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen?

Herr Bindschedler: Es war nicht der richtige Moment. Die österreichische Anregung war viel zu vage und zu allgemein. Niemand wusste über die eigentlichen Absichten von Brandt, Palme und Kreisky Bescheid.²¹ Auch die Diskussion im Koordinationsausschuss hielt sich in sehr allgemeinem Rahmen.²²

Herr Brunner: Es ist möglich, dass diese Idee eine Neuauflage der Kreisky-Planes darstellt, die Nahostfrage auf die Traktandenliste der KSZE zu setzen.²³ Von den sechs an die KSZE eingeladenen nicht-europäischen Mittelmeerstaaten verfügt indessen nur einer – Algerien – über Erdölvorkommen.

Herr Zwahlen: Es gibt schon zu viele Gremien, die sich mit der Energiefrage beschäftigen. Es hat keinen Sinn, deren Zahl noch zu erhöhen, vor allem nicht durch ein so politisches Gremium wie die KSZE. Das Problem würde in einem Ost-West-Forum nur zerredet. Zudem ist die Lage viel zu undurchsichtig und fluktuierend. Wir haben kein Interesse daran, sie an der KSZE hochzuspielen.

Herr Probst: Ich teile diese Auffassung. Kreisky hat diese Initiative z. T. aus innerösterreichischen Rücksichten ergriffen. Die Haltung des Ostens in der Energiefrage ist unbekannt. Wenigstens ist die östliche Schadenfreude der ersten Tage der Ölkrise geschwunden. Die Sowjetunion hat kein ungeteiltes Interesse an der arabischen Öldrohung; sie will sich die Bedingungen für einen Nahost-Frieden nicht von den Arabern diktieren lassen.

Herr Bindschedler: Unsere Richtlinie ist, dass wir die Erdölfrage nicht aufwerfen. Sollte ein vernünftiger Vorschlag auftauchen, so würden wir mit den Herren Probst und Zwahlen Verbindung aufnehmen.

III. Kommission III

Schweizerisches Projekt in der Unterkommission «Information»²⁴

Herr Bindschedler: Unser Vorschlag ist der einzige, der von beiden Seiten ernsthaft diskutiert wird.²⁵ Es ist denkbar, dass sich daraus – mit gewissen Modifikationen – ein Konferenzpapier machen lässt.

²⁰ Vgl. dodis.ch/38852, S. 16–17 der Beilage. Zur Ölkrise vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 49, dodis.ch/39686, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1321.

²¹ Für die Besprechungen des deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt, des österreichischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky und des schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme in Schlangenbad vom 2. Dezember 1973 vgl. das Telegramm des schweizerischen Botschafters in Wien, Oscar Rossetti, vom 14. Dezember 1973, dodis.ch/78761.

²² Vgl. die Notiz des stv. Delegationschefs Brunner an Botschafter Müller, dodis.ch/78755.

²³ Vgl. QdD 30, Dok. 25, dodis.ch/76979.

²⁴ Vgl. dodis.ch/38852, S. 24–25 der Beilage.

²⁵ Vorschlag der schweizerischen Delegation bei der KSZE in Genf vom 19. November 1973, dodis.ch/78926. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1799 vom 31. Oktober 1973, dodis.ch/38855. Zur Diskussion des Vorschlags vgl. die Telegramme Nr. 55 und 56 der schweizerischen Delegation in Genf an die Politische Direktion vom 20. und 21. November 1973, vgl. dodis.ch/78929 und dodis.ch/78930.

Herr Graber: Wie erklärt es sich, dass unser Vorschlag – wenigstens indirekt – auch von westlicher Seite kritisiert wurde (z. B. Belgien)?

Herr Renk: Möglicherweise haben einige westliche Staaten an der Präambel unseres Vorschlages Anstoss genommen, die in ihren Augen die Frage der Präambel für den ganzen «Korb III» präjudizieren könnte.

Herr Brunner: Es wäre auch denkbar, dass einige westliche Delegationen die «Vorzugsbehandlung» unseres Vorschlages nicht gerne sehen.

Herr Bindschedler: Der «Sündenfall» der Präambel wurde bereits durch die Schlussempfehlungen von Helsinki (Ziffer 43) präjudiziert.²⁶

Herr Schenk: Die Neun könnten auch deswegen etwas verärgert sein, weil wir – ohne es zu beabsichtigen – ihr Konzept der Vorlage von Projekten in zwei Stufen (September: Allgemeine Arbeitspapiere, Dezember: Dokumente in abschliessender Form) durchkreuzt haben.

Herr Keller: Weist auf die Erfahrung der Pro Helvetia beim Filmaustausch mit der Sowjetunion hin: Angesichts des Drängens der Pro Helvetia mussten sich die Russen bereit erklären, einen ihrer Filme, der die UdSSR in einem nicht besonders günstigen Licht zeigt, in das Programm für die Schweiz aufzunehmen.²⁷ Dieser Film hatte aus unerfindlichen Gründen die Hürden der sowjetischen Zensur übersprungen, war jedoch für den Export nicht freigegeben worden. Die schweizerische Insistenz hat sich also gelohnt.²⁸

IV. Folgen der Konferenz²⁹

Herr Bindschedler: Dieses Problem ist noch nicht reif. Es kann erst dann wirklich diskutiert werden, wenn die materiellen Ergebnisse der KSZE sichtbar werden. Das heisst jedoch nicht, dass wir von vornherein gegen jegliche Folgen sein sollten. Diese könnten nämlich auch gegen die Interessen der Sowjetunion verwendet werden, indem sie z. B. den anderen Oststaaten eine Plattform geben, auf welcher sie sich ausdrücken können. Auch für uns würde eine Fortsetzung der KSZE eine Chance darstellen, an einer internationalen Debatte teilnehmen zu können, ohne unsere Neutralität zu gefährden.

Herr Graber: Es ist angezeigt, diese Frage vollkommen offen zu lassen.

Herr Thalmann: Angesichts der Uneinigkeit des Westens beinhalten die Folgen auch ein gewisses Risiko, indem sie der Sowjetunion die Möglichkeit einräumen, ein solches Forum zu ihren Gunsten auszunützen.

Herr Brunner: Der Schlüssel des Problems liegt bei den Neun. Frankreich opponiert gegen die Folgen, vielleicht als Ausdruck seiner verschlechterten Beziehungen zur UdSSR. Es könnte sich einzig mit Folgen abfinden, die der Überwachung der von der KSZE beschlossenen Projekte dienen. Die Skepsis Frankreichs beruht aber auch auf seinem Bewusstsein, dass die Neun vor einer schwierigen internen

²⁶ Vgl. die Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen vom 8. Juni 1973, dodis.ch/77496.

²⁷ Es handelt sich um den Spielfilm «Andrej Rubljow» (1966) von Andrei Tarkowski. Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Sektion Film des Amts für kulturelle Angelegenheiten des EDI, Alex Bänninger, vom 4. Januar 1974, dodis.ch/39263. Vgl. ferner DDS, Bd. 26, Dok. 51, dodis.ch/38766.

²⁸ Der Film konnte schliesslich doch nicht im Rahmen der sowjetischen Filmwoche in der Schweiz gezeigt werden. Vgl. dazu die Notiz der Sektion für kulturelle und UNESCO-Angelegenheiten des EPD vom 14. Januar 1974, CH-BAR#E2003A#1988/15#1094* (o.365.2.Uch).

²⁹ Vgl. dodis.ch/38852, S. 29–31 der Beilage.

Phase stehen. Daher möchte Paris lieber ca. 2 Jahre abwarten und sich dann über allfällige Folgen aussprechen. Die anderen EG-Staaten sind jedoch eher an unmittelbaren Folgen zur Sicherstellung der Konferenzergebnisse interessiert.

Herr de Ziegler: Dies gilt auch für gewisse Oststaaten, z. B. Rumänien, welches in derartigen Folgen eine Garantie gegen die Wiederholung von Ereignissen wie der Intervention in der CSSR von 1968 sehen.³⁰

Herr Schenk: Frankreich stellt sich die Frage, ob es einen Sinn hat, schon vor Ablauf von zwei Jahren Ergebnisse der KSZE kontrollieren zu wollen und ob eine Kontrolle durch 35 Staaten sinnvoll sei.

Schluss der Sitzung: 16.30 Uhr

30 Zur Niederschlagung des «Prager Frühlings» vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T941.

dodis.ch/38858

*Séance de la Délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères du 5 juin 1974*¹

CSCE

Confidentiel

Berne, 5 juin 1974

L'échange de vues au sein de la Délégation du Conseil fédéral doit, à l'approche de la phase décisive des négociations CSCE à Genève, préparer les options à prendre et les instructions à donner à la délégation suisse.

Faisant suite aux rapports successifs présentés au Conseil fédéral sur le déroulement de la deuxième phase de la CSCE, un rapport du 28 mai (voir annexe 1)² sert de base à la discussion. Sur quatre points, des compléments d'information peuvent y être ajoutés:

1. Sur le SRPD, le document suisse relatif à la procédure a été déposé et accepté comme base de discussions avec des commentaires favorables.³ Les Soviétiques demeurent néanmoins hostiles à l'inclusion du terme «obligatoire» dans le dispositif dudit document (ch. 2).⁴ De plus, ils estiment que le SRPD ne devrait pas être le seul thème à faire l'objet de discussions dans le cadre des suites de la CSCE. Si, sur ce dernier point, nous n'avons pas d'objection à faire valoir, nous devons en revanche rester fermes sur le caractère obligatoire. Son exclusion du dispositif est inacceptable pour nous. Les Soviétiques, désireux d'éviter de nous opposer un refus net, souhaitent un compromis, mais on imagine mal lequel.

2. *Corbeille III*: Les Soviétiques ont provoqué une surprise en exhumant une Convention internationale sur la presse et la radio, datant du 23.9.1936, toujours en vigueur et ratifiée notamment par la Suisse. La Convention prévoit des limitations à la liberté de presse, mais aussi une clause sur la juridiction obligatoire.⁵

1 CH-BAR#E2814#1993/210#1* (1). Ce procès-verbal est rédigé par Claudio Caratsch de la Division politique I du DPF et par Pierre-Yves Simonin, secrétaire du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber. Sont en outre présents à la séance: le Chef du DFEP, le Président de la Confédération Ernst Brugger, le Chef du DFJP, le Conseiller fédéral Kurt Furgler, le Secrétaire général du DPF, l'Ambassadeur Ernesto Thalmann, le Jurisconsulte du DPF et Chef de la Délégation suisse à la CSCE à Genève, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, ainsi que les Chefs de la Division politique I, l'Ambassadeur Charles Müller, et du Secrétariat politique, l'Ambassadeur François de Ziegler.

2 Rapport de la Délégation suisse à la CSCE à Genève du 28 mai 1974, dodis.ch/75188. Cf. aussi le rapport intermédiaire de la Délégation suisse du 8 avril 1974, dodis.ch/38860, et la notice sur la réunion interne du DPF avec le Conseiller fédéral Graber du 17 mai 1974, dodis.ch/75182.

3 Proposition de la Délégation suisse à la CSCE à Genève du 18 septembre 1973, dodis.ch/78313. Pour la discussion, cf. les télégrammes N°s 2, 5 et 15 de la Délégation suisse à la CSCE à la Direction politique du DPF des 24 et 31 janvier ainsi que du 28 février 1974, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#680* (B.72.09.15.1).

4 Cf. QdD 31, doc. 6, dodis.ch/38848, point 2. I. b).

5 Convention internationale concernant l'emploi de la radiodiffusion dans l'intérêt de la paix du 23 septembre 1936, RO, 55, pp. 153–158, et RS, 13, pp. 731–737. Le champ d'application de la convention est modifié le 15 avril 1974 par une réserve et déclaration de la Bulgarie, seul État signataire d'Europe de l'Est, concernant l'art. 7 relatif au règlement des différends, cf. RO, 1974, pp. 780–782.

3. *Calendrier de la Conférence*: Les Ministres des Neuf se réuniront les 10 et 11 juin, bientôt suivis par ceux de l'OTAN. Il convient d'attendre le résultat de ces deux concertations.⁶ Le danger pour les Neutres et Non-alignés (NN) – Suède, Suisse, Autriche, Finlande / Yougoslavie, Malte, Chypre – de se voir dès lors exclus d'une négociation de bloc à bloc n'est pas négligeable. Dans ces conditions se pose la question de savoir si les NN en tant que tels ne devraient pas se concerter, à un niveau à déterminer; sous cette forme, la proposition Astroem pourrait être acceptable, en vue d'un déblocage de la Conférence.⁷

4. La négociation traverse indubitablement une crise. Que faire pour en sortir? L'alternative paraît la suivante:

- soit interrompre la Conférence pendant 3 mois, ou plus longtemps, et reprendre la 2^{ème} phase en automne ou plus tard;

- soit procéder à un «package deal»⁸ dans les prochaines semaines et se mettre d'accord sur les sujets incontestés. Ce serait une simple réédition du «livre bleu» d'Helsinki.⁹ Cette façon de procéder ouvrirait la porte à la 3^{ème} phase dont les résultats ne seraient jamais que psychologiques, mais sans portée réelle.¹⁰

La discussion porte successivement sur les diverses corbeilles traitées par la CSCE.

I. Sécurité (Corbeille I)

Les points saillants, pour nous, en sont:

1. Le SRPD, dont le sort est intimement lié à l'acceptation ou au refus du caractère obligatoire (même limité à la procédure). Si nous n'obtenions pas satisfaction sur ce point, nous nous résoudrions à constater l'échec de l'ensemble du projet.

L'avis est exprimé que, même au regard de la politique intérieure suisse, il conviendrait d'exprimer franchement l'échec éventuel du SRPD. En outre, la position française sur ce sujet peut surprendre, après qu'elle eût toujours été attachée, depuis 1919, au règlement pacifique et obligatoire des différends. Ce n'est qu'à partir de décembre 1973 qu'elle a fait à Genève une conversion de 180° pour des raisons connues.¹¹ Elle a, en outre, dénoncé l'art. 36 du statut de la CIJ.¹² Telle est encore sa position, mais l'on peut admettre qu'à la longue elle la changera.

6 Pour un aperçu des positions des Neuf prises le 10 juin 1974 à Bonn et des États-membres de l'OTAN à Ottawa les 18 et 19 juin 1974, cf. la notice du Chef suppléant de la Division politique I, Karl Fritschi, du 25 juin 1974, dodis.ch/75185.

7 Cf. le compte-rendu des entretiens du 29 mai 1974 d'une délégation suédoise menés par le Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères Sverker Åström avec des représentants du DPF sous la direction du Conseiller fédéral Graber à Berne, dodis.ch/53905.

8 Sur le «package deal» des pays neutres et non-alignés, cf. le rapport de l'Ambassadeur Bindschedler du 26 juillet 1974, dodis.ch/38861. Cf. aussi le procès-verbal de la Conférence des ambassadeurs du 4 au 6 septembre 1974, dodis.ch/35118, pp. 21–25, et l'exposé de l'Ambassadeur Bindschedler du 4 septembre 1974, dodis.ch/35120.

9 À savoir les Recommandations finales des consultations de Helsinki du 8 juin 1973, dodis.ch/77496.

10 Pour la troisième phase de la CSCE à Helsinki, cf. QdD 31, doc. 8, dodis.ch/38867.

11 Pour le différend entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France devant la Cour internationale de Justice en raison des essais nucléaires français dans l'Océan Pacifique, cf. dodis.ch/75166, et la notice de l'Ambassadeur Bindschedler du 12 novembre 1974, CH-BAR#E2814#1993/210#1* (1).

12 Statut de la Cour internationale de Justice du 26 juin 1945, RO, 1948, pp. 1037–1051. Le 10 janvier 1974, la France retire la déclaration du 16 mai 1966 portant sur la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la CIJ, cf. le champ d'application du statut du 1^{er} mai 1974, RO, 1974, p. 985.

2. Les *mesures militaires*, dont le caractère est bénin, au point de pouvoir paraître risible; la discussion n'en est pas moins bloquée, ce qui est révélateur du climat désagréable qui règne à la Conférence. Sur ce point, les vues des deux superpuissances se rejoignent; elles ont les moyens de tout bloquer en empêchant le consensus, mais cela est également vrai pour les Neuf ou les NN. Pour l'heure, nous pouvons enregistrer l'impasse; les mesures militaires n'ont pas une importance considérable à la CSCE. S'il devait apparaître difficile de présenter des résultats si modestes à l'opinion publique suisse, on pourrait pourtant souligner le lien existant avec les conférences s'occupant des mesures de désarmement qui piétinent également.¹³ Le contrôle des décisions qui seraient prises dans le domaine militaire reviendrait à un organe spécial, dont les fonctions devront aussi faire l'objet d'une entente.

On constate, d'ailleurs, au regard des liaisons avec la négociation de Vienne (MFR) que les superpuissances sont hostiles à la discussion des vrais problèmes militaires au sein de la CSCE. Certains pays pensent pouvoir les aborder sous le couvert des suites de la CSCE, mais l'idée paraît difficilement réalisable.

II. Coopération économique (Corbeille II)

À cet égard, il faut craindre que les principes mis sur pied dans cette corbeille ne résistent pas à la confrontation avec la réalité; à la moindre difficulté surgissant sur la scène économique mondiale, ils risquent d'être abandonnés. On risque sans doute des déceptions, mais on doit accepter quelques formules qui peuvent paraître «de la littérature». Du reste, l'application de ces principes se fera bilatéralement. La question la plus difficile – celle de la clause de la nation la plus favorisée – reste encore ouverte.

III. Contacts humains, information (Corbeille III)

On est amené à souligner l'importance de ces problèmes auxquels le Parlement et l'opinion publique sont particulièrement sensibilisés.¹⁴ Notre délégation, pour sa part, n'a jamais nourri d'illusions à cet égard. Elle a pris d'emblée une position possibiliste (très peu de progrès signifie déjà un progrès) en refusant le «tout ou rien» des naïfs. Mais dans cette corbeille aussi, les choses sont bloquées. Un très faible espoir demeure cependant. Par tactique, le bloc de l'Est pourrait en effet faire des concessions le moment venu, c'est-à-dire tout à la fin de la phase genevoise. L'occasion de marchander l'inviolabilité des frontières a malheureusement été manquée, surtout par les Neuf. Les maigres concessions soviétiques sur la diffusion de l'information écrite peuvent être considérées comme acquises provisoirement après première lecture. L'espoir est donc permis. Ces problèmes redeviendront sans doute plus actuels au moment de la discussion sur les suites de la CSCE.

¹³ Cf. DDS, vol. 26, doc. 79, dodis.ch/38884.

¹⁴ Cf. la réponse du Conseil fédéral à la pétition des Jeunesses radicales suisses du 27 novembre 1973, PVCF N° 624 du 24 avril 1974, dodis.ch/77738; le procès-verbal de la séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil national du 25 avril 1974, dodis.ch/77736, pp. 9–16, et le procès-verbal du 31 mai 1974 de la séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil des États du 27 mai 1974, dodis.ch/77737, pp. 2–10.

IV. Suite des opérations

Les pays de l'Est espèrent conclure le plus rapidement possible. Côté occidental, la décision est liée aux prochaines réunions des Neuf et de l'OTAN.¹⁵ Dans ces circonstances, les Neutres devront ou attendre que les blocs se soient prononcés ou prendre eux-mêmes une initiative.

Certains avis exprimés se réfèrent à la situation politique actuelle, où seuls les gouvernements peuvent prendre des décisions. Une certaine polarisation est dès lors inévitable. Il convient d'attendre ce moment. Une initiative à la suédoise n'aurait aucune chance d'aboutir, pas plus qu'une initiative des NN. La Suisse doit, comme par le passé, éviter la constitution d'un bloc des NN. Nous sommes les seuls à défendre une position nette: conservons donc un maximum d'autonomie. La CSCE donne aux NN une occasion de manifester leur existence politique et de faire entendre leur voix. Pour conserver cet avantage incontestable, convient-il cependant de forger un bloc avec les autres Neutres et les Non-alignés? Le maintien d'une position autonome paraît préférable.

D'autres estiment au contraire qu'il ne s'agit pas, en fait, de former un nouveau bloc, mais de constater que les NN ont des intérêts en commun (ce qui se manifeste d'ailleurs par une certaine division du travail à Genève) et que jusqu'à présent leur cohésion est plus évidente que celle des Neuf. Il est toujours plus facile d'œuvrer en commun que de façon dispersée. Face aux options des Neuf, de l'OTAN et du bloc de l'Est, il faudra prendre position. L'idée d'une réunion des NN pourrait être reprise à l'issue des réunions de la CE et de l'OTAN. Son niveau pourrait être celui des chefs de délégation ou de hauts fonctionnaires des Ministères des Affaires étrangères. Il s'agirait en fait de l'apparition publique de quelque chose qui existe déjà. Une concertation entre les NN servirait à deux buts:

1. une nouvelle tentative de faire valoir nos intérêts;
2. la démonstration d'une position indépendante des blocs, agissant sur le plan psychologique.

Il faut encore examiner si les NN auraient vraiment quelque chose de concret à offrir pour débloquer la Conférence et justifier l'opération envisagée. L'hypothèse est émise que ce que les NN pourraient offrir correspondrait aux objectifs des Occidentaux, tout en ayant de meilleures chances d'être accepté par les pays de l'Est.

En ce qui concerne la récente initiative suédoise, il apparaît d'une part que Vienne souhaite régler son attitude sur celle de la Suisse; en même temps, on y aurait jugé de manière assez négative le contenu concret des propositions. La réaction autrichienne et aussi l'attitude de M. Kreisky à Moscou montrent que l'Autriche, comme la Suisse, n'entend pas terminer la CSCE à n'importe quel prix.¹⁶

Il n'est pas nécessaire de se prononcer immédiatement sur les sujets discutés ci-dessus. M. Bindschedler est autorisé à entreprendre des sondages à Genève auprès des autres délégations.

¹⁵ Cf. dodis.ch/75185.

¹⁶ Sur la visite du Chancelier autrichien Bruno Kreisky à Moscou du 28 mai au 1^{er} juin 1974, cf. la lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, René Fässler, à l'Ambassadeur Thalmann du 7 juin 1974, dodis.ch/75195. Pour la position autrichienne, cf. aussi QdD 30, doc. 72, dodis.ch/75715, ainsi que le procès-verbal des entretiens entre le Ministre des affaires étrangères Rudolf Kirchschläger et le Conseiller fédéral Graber du 3 mai 1974 à Berne, dodis.ch/40545, pp. 7-9.

Il conviendra d'examiner la situation après la prise de position des Neuf et de l'OTAN ainsi que des résultats éventuels de la rencontre entre MM. Nixon et Brejnev à Moscou.¹⁷

V. Travail migrant

Les échanges de vues portent encore sur l'attitude à prendre à l'égard de la proposition turque II/H/15 (voir annexe 2) relative à la coopération économique et établissant des principes sur les aspects économiques et sociaux du travail migrant.¹⁸ Les points 2, 4 et 9 du projet, apparemment acceptable à tous les autres participants à la CSCE, paraissent problématiques au regard de la politique intérieure suisse. Il serait dangereux de donner à notre opinion publique l'impression que le Conseil fédéral n'est plus autonome dans la définition de sa politique de main-d'œuvre étrangère.¹⁹

Le texte de la proposition pourra peut-être encore être assoupli selon les lignes envisagées d'un commun accord entre les trois départements concernés:

1. Veiller à ce que des propositions dépassant ce que demande la Turquie ne soient introduites et éviter d'apporter des précisions indésirables au texte;
2. s'efforcer d'introduire dans le projet de résolution la *réserve de la structure démographique*;
3. s'efforcer d'introduire également dans le texte la *réserve de la législation nationale*, telle qu'elle a déjà été discutée avec le chef de la délégation turque;²⁰
4. s'efforcer de faire remplacer la notion «pays de la Méditerranée» par un concept général;
5. renoncer à amender en détail les paragraphes, les réserves générales rendant inutile une telle modification.²¹

¹⁷ Sur la visite du Président américain Richard Nixon auprès du Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique, Léonid Brejnev, du 27 juin au 3 juillet 1974, cf. le rapport politique N° 5 de l'Ambassadeur Fässler du 8 juillet, ainsi que sa lettre à l'Ambassadeur Thalmann du 9 juillet 1974, respectivement dodis.ch/75167 et dodis.ch/75194.

¹⁸ Pour la proposition présentée par la Délégation turque à la CSCE à Genève le 14 mars 1974, cf. dodis.ch/75237. Cf. aussi QdD 31, doc. 6, dodis.ch/38848, point II. a); le procès-verbal de la séance interdépartementale du 13 mai 1974, dodis.ch/38856, et la notice de Jérôme Lugon de la Division du commerce du DFEP, membre de la Délégations suisse à de la CSCE, du 4 novembre 1974, dodis.ch/38857.

¹⁹ Cf. aussi DDS, vol. 26, doc. 86, dodis.ch/38402.

²⁰ Ali Hikmet Alp.

²¹ Pour la suite des négociations, cf. le rapport de la Délégation suisse à la CSCE à Genève du 24 décembre 1974, dodis.ch/38862; le compte-rendu de la réunion des Secrétaires généraux des Ministères des affaires étrangères de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et de la Suisse à Kloten du 18 décembre 1974, dodis.ch/38863; la lettre de l'Ambassadeur Bindschedler à l'Ambassadeur Thalmann du 4 février 1975, dodis.ch/38864; le procès-verbal de la séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil national du 28 avril 1975, dodis.ch/38865, pp. 15–19, et le procès-verbal de la réunion informelle convoqué par la Délégation suisse le 6 mai 1975, dodis.ch/38866. Pour la troisième phase de la CSCE à Helsinki, cf. QdD 31, doc. 8, dodis.ch/38867.

dodis.ch/38867

Discours du Chef du DPF, le Président de la Confédération Graber, au sommet de la CSCE à Helsinki¹

[LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE]

Helsinki, 30 juillet 1975

Permettez-moi d'adresser d'abord à nos hôtes finlandais mes sentiments de vive gratitude pour la qualité de leur accueil. Je tiens à leur dire le plaisir que j'éprouve à me trouver une nouvelle fois chez eux. Les affinités qui existent entre la Suisse et la Finlande tiennent à la nature profonde des choses. Elles nous rendent particulièrement réceptifs à l'âme de ce pays, empreinte, à l'image de la musique de Sibelius, de grandeur sans ostentation et de sérénité.

La Suisse, située au carrefour de trois cultures qui ont valu au vieux continent son rayonnement universel, la *Suisse a toujours vibré de la vie de l'Europe*. Elle en a, au long de son histoire sept fois séculaire, partagé les fastes et les tribulations.

Comme je l'ai déclaré de cette même tribune voici deux ans, la *neutralité* de mon pays n'a jamais été l'alibi d'une politique de la chaise vide, de l'indifférence, du repli sur soi-même.² Elle lui a dicté, au contraire, un souci de solidarité et l'ambition d'être prêt, en permanence et selon ses moyens, à rendre service à la Communauté internationale.

Parce qu'elle connut elle-même la chance historique de surmonter les antagonismes de race, de langue et de religion qui causèrent l'affrontement de ses voisins, la Suisse a ressenti leurs conflits comme autant de luttes fratricides. Elle avait ardemment souhaité leur réconciliation. Elle se félicite de leur coopération d'aujourd'hui. Mais son intérêt ne s'est pas limité à cet horizon immédiat: c'est la bonne entente de *l'Europe entière* que nous n'avons cessé d'appeler de nos vœux. Notre refus d'adhérer à des alliances ou à des coalitions répondait ainsi dans ses profondeurs à une vocation plus largement européenne.

C'est pourquoi nous nous réjouissons de voir l'*option de neutralité* inscrite au chapitre des principes qui devraient régir les relations entre nos États.³ La neu-

1 CH-BAR#E2812#1985/204#228* (4). Cette allocution, très probablement rédigée par Blaise Schenk du Secrétariat politique, est prononcée par le Chef du DPF, le Président de la Confédération Pierre Graber lors de la deuxième séance de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue au Finlandia Hall à Helsinki le 30 juillet 1975. Ce texte est aussi publié dans FF, 1975, II, pp. 934–938. Cf. également le compte-rendu sténographique de la deuxième séance de la CSCE à Helsinki, doc. CSCE/III/PV.2, pp. 42–48, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#691* (B.72.09.15.1).

2 Cf. le discours du Conseiller fédéral Graber du 5 juillet 1973, dodis.ch/38846. Pour un bilan des consultations préliminaires et de la première phase de la CSCE, cf. QdD 31, doc. 5, dodis.ch/38816.

3 Cf. l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821, Questions relatives à la sécurité en Europe, point 1. a) Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants, I. Égalité souveraine, respect des droits inhé-

tralité est ainsi reconnue comme un instrument spécifique de la sécurité et de la coopération européenne.

Mais notre volonté d'ouverture est loin de se borner au cercle des États ici présents. Si nous souhaitons que l'Europe – qui fut trop souvent dans le passé la source de déchirements universels – devienne une zone claire de paix et de travail, c'est aussi pour qu'elle puisse consacrer davantage d'attention, d'énergies et de ressources à l'œuvre prioritaire de notre temps, qui est d'orienter vers le développement et le bien-être les multitudes encore dépourvues des biens que nous avons presque tous en abondance.

On a mis l'accent sur le caractère profondément *original*, à plus d'un titre, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. En effet, c'est la première fois que se trouvent réunis les dirigeants de tous les pays membres de la famille européenne – rejoints par ceux des deux grandes démocraties nordaméricaines, liées à elle par une vivante communauté d'origine et de destin.⁴

À la différence de certains congrès diplomatiques du passé, la CSCE a été préparée, convoquée, a siégé, délibéré, pris ses résolutions, pour conclure aujourd'hui ses travaux sur la base de l'*égalité souveraine des États participants*. Ce principe a trouvé son expression parlante dans la pratique du consensus. S'il n'a pas simplifié les discussions de Genève, un tel système a eu le mérite de permettre aux délégations de tous les pays, grands ou petits, de faire librement valoir leurs points de vue et de participer activement à l'élaboration d'un document politique commun.⁵ Il s'agit à nos yeux d'une prérogative tout à fait légitime, mais qui trouve sa contre-partie nécessaire dans un comportement responsable et mesuré.

Pour nous autres Suisses, la vertu essentielle de l'égalité souveraine des États, c'est qu'elle conditionne à son tour le principe suprême de l'*indépendance nationale*.

Mais, l'indépendance, pour quoi faire? D'abord, bien entendu, pour conduire librement et dans le respect des règles internationales nos rapports avec l'étranger. Mais, tout autant, pour bâtir et développer notre propre communauté en fonction d'*une certaine idée que nous nous faisons de la personne humaine*, de sa dignité, de ses besoins et de sa finalité, en un mot de son *bonheur*.

Une autre caractéristique originale de la CSCE est d'aménager des structures plus complètes et plus sûres dans les rapports inter-européens, mais également de faciliter, de développer et d'harmoniser dans chacun de nos pays, et par-dessus leurs frontières, les relations humaines.

Il s'agit à nos yeux d'un tout indissociable. Car il n'est pas de libertés individuelles sans souveraineté nationale, de même que l'indépendance de l'État trouve sa justification première dans le plein épanouissement de la *personne*. C'est pourquoi nous reconnaissons à la CSCE le mérite d'avoir hissé les *droits de l'homme* au niveau des dix principes appelés à régir les relations mutuelles entre les États

rents à la souveraineté.

4 Pour les entretiens bilatéraux du Président de la Confédération Graber au cours de la troisième phase de la CSCE du 30 juillet au 1^{er} août 1975 à Helsinki, notamment avec le Premier secrétaire du Parti socialiste unifié d'Allemagne Erich Honecker, le Président français Valéry Giscard-Estaing, le Ministre des affaires étrangères italien Mariano Rumor, le Premier ministre irlandais Liam Cosgrave, et les délégués belges, tchécoslovaques, polonais et hongrois, cf. DDS, vol. 26, doc. 160, dodis.ch/38322.

5 Pour les négociations à Genève, cf. QdD 31, doc. 6, dodis.ch/38848, et doc. 7, dodis.ch/38858, ainsi que la compilation dodis.ch/T1409. Pour l'Acte final, cf. dodis.ch/58821.

participants.⁶ En raison de la valeur égale qui est expressément reconnue à chacune de ces règles, le respect des libertés fondamentales pourra ainsi devenir une contribution positive de la Conférence au système des relations entre États. Il en résulte que le respect d'un principe si solennellement consacré revêt désormais, au niveau de la conscience européenne, la même importance que celui de l'inviolabilité des frontières.

C'est précisément pour des considérations de cet ordre que la Suisse avait estimé, dès le point de départ, que le chapitre sur les contacts humains et l'information constituerait un élément indispensable de la CSCE.

À première vue, nous devons le dire, les résultats paraissent modestes. Ils ne répondent certainement pas aux espoirs que certains avaient nourris. Les textes élaborés sont trop souvent imprécis et assortis de réserves qui en réduisent encore la portée.

Et pourtant! Que des sujets aussi délicats aient pu être abordés et discutés en toute franchise, au niveau diplomatique, entre pays à systèmes politiques, économiques et sociaux différents, est déjà en soi un élément positif. Et le fait que les mêmes pays aient pu se mettre d'accord sur des textes qui ont au moins le mérite d'exister, est un gage supplémentaire d'espoir. Ici plus qu'ailleurs, il faut se garder de la tentation du tout ou rien. C'est pourquoi l'excès d'ambition n'avait pas sa place dans la réalité politique de l'Europe. Mais l'absence d'ambition eût été le désaveu des objectifs mêmes que nous nous étions assignés. On peut dire, dans ces conditions, que le document que nous avons sous les yeux représente un premier *point d'ancrage*. L'avenir seul dira ce qu'il vaut.

En d'autres termes, il faudra demain que les dispositions que nous allons solennellement adopter dans ce domaine, comme dans d'autres, soient encore traduites dans les faits. Leur mise en application révélera le degré de volonté des États ici représentés de donner un contenu concret au cadre qui vient d'être tracé.⁷

Les progrès qui seront réalisés dans le vaste domaine des relations humaines, c'est-à-dire de celles qui sont vécues au niveau de la personne, destinées à rendre les cloisons moins étanches en Europe, joueront tout particulièrement le rôle d'un révélateur dans notre appréciation du bilan de la Conférence elle-même.⁸

Nous souhaitons, par exemple, que certains problèmes qui se sont révélés particulièrement difficiles – je pense notamment à tous les drames humains qui résultent de la séparation des familles – trouvent à l'avenir, dans les cadres multilatéral ou bilatéral appropriés, des solutions qui procèdent de cet esprit.

Dans un autre domaine – auquel nous attachons également une grande importance – celui de *l'information*, nous espérons que sa diffusion plus large et son ac-

6 *La Suisse signe la Convention des droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 21 décembre 1972 et la ratifie le 28 novembre 1974, cf. DDS, vol. 26, doc. 107, dodis.ch/39382, ainsi que la compilation dodis.ch/T2663.*

7 *Cf. QdD 31, doc. 9, dodis.ch/38875.*

8 *Pour un bilan de la CSCE, cf. le rapport de la Délégation suisse à la CSCE du 7 juillet 1975, dodis.ch/38868, et la notice du Secrétariat politique du DPF du 8 juillet 1975, dodis.ch/38869, dont le Conseil fédéral prend connaissance avec le PVCF N° 1230 du 9 juillet 1975, dodis.ch/74267. Cf. aussi le rapport du Jurisconsulte du DPF et Chef de la Délégation suisse à la CSCE à Genève, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler, du 29 août 1975, dodis.ch/38870.*

cès plus libre, ainsi que le travail des journalistes seront facilités et qu'ainsi il sera mis fin, peu à peu, à une situation qui est encore loin d'être satisfaisante partout.

C'est le même souci de donner un prolongement concret aux principes destinés à régir les relations entre États participants qui nous a incités à présenter un *projet détaillé de règlement pacifique des différends*.⁹

Les discussions de Genève ont malheureusement révélé que certaines caractéristiques de ce projet, notamment la nature obligatoire des décisions ou simplement de la procédure, n'étaient pas encore acceptables à tous. Cela ne nous a nullement découragés dans notre effort. Nous constatons pour l'instant que la Conférence a, d'une part, donné aux trente-cinq pays participants l'occasion de discuter, pour la première fois et d'une façon approfondie, une idée qui a de tout temps constitué une des lignes de faite de notre politique étrangère. D'autre part, les suites de la Conférence et le mandat précis que nous avons reçu à ce sujet nous permettront de reprendre dans deux ou trois ans l'étude et l'élaboration d'un tel système.¹⁰

Nous pourrions envisager, cette fois-ci avec de meilleures chances de succès, la réalisation de notre projet. Certains l'avaient trouvé trop ambitieux, d'autres pas assez mûr. Quoi qu'il en soit, il garde à nos yeux le mérite d'essayer d'organiser ce que nous appelons la paix, la sécurité et la détente; de donner à ces concepts généraux un contenu réel, concret et, pourquoi ne pas le dire, une dimension nouvelle.

Dans le *secteur économique*, enfin, la CSCE, bien que d'essence politique, s'est efforcée de faciliter les transactions, de renforcer la confiance et d'animer d'un meilleur esprit la coopération industrielle, scientifique et technique entre nos États. Pour un pays tel que la Suisse, tributaire plus que tout autre de l'essor du commerce mondial, toute mesure destinée à promouvoir le libre mouvement des échanges est la bienvenue. Nous souhaitons que les efforts entrepris dans ce domaine se poursuivent, en vue de parvenir à un équilibre judicieux entre les droits et obligations réciproques.

Monsieur le Président¹¹, Messieurs les Hauts-Représentants,

Il ne serait sans doute pas équitable de mesurer les résultats concrets qui ont été obtenus à l'aune des espoirs généreux, mais fragiles, que l'annonce de la Conférence avait suscités chez certains. De toute évidence – et, pour notre part, nous n'en avons jamais douté – instaurer le règne de la sécurité et de la coopération en Europe – région qui, plus que nulle autre au monde, fut ravagée par les guerres et cloisonnée par la méfiance réciproque – est une *œuvre de longue haleine*. Elle exige de tous les États participants une bonne volonté sans défaillance; elle nécessitera encore les plus considérables efforts.

Je me garderai donc de porter sur les textes laborieusement mis au point à Genève un jugement prématuré. *Ces textes vaudront en définitive ce que vaudra leur application.*

9 Projet de convention instituant un système européen de règlement pacifique des différends présenté par la délégation suisse le 18 septembre 1973, dodis.ch/78313. Cf. aussi la compilation dodis.ch/T1874.

10 Acte final, dodis.ch/58821, Questions relatives à la sécurité en Europe, point 1. a) Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants, V. Règlement pacifique des différends.

11 Le Ministre des affaires étrangères du Saint-Siège, Monseigneur Agostino Casaroli.

C'est donc moins aujourd'hui que dans les mois et les années qui viennent que nous pourrions les apprécier à leur juste valeur.

Pour l'heure, ce qui est avant tout nécessaire, c'est qu'un *esprit nouveau* souffle sur les relations internationales; c'est que les principes solennellement énoncés – ceux avant tout qui consacrent la pleine indépendance des États, la non-ingérence dans leurs affaires intérieures, le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, la pratique du règlement pacifique des différends et, bien entendu, le respect des droits de l'homme – que tous ces principes, dis-je, se traduisent demain en actes dans le comportement quotidien des Puissances.

Mais ne nous y trompons pas, si les choses devaient continuer à aller comme trop souvent dans le passé, c'est-à-dire si les petits pays demeuraient exposés aux pressions des plus grands, alors à coup sûr, la Conférence aurait échoué dans son effort d'instaurer la sécurité en Europe. Ce qui est certain, c'est qu'une telle sécurité n'est guère compatible avec le renforcement continu des potentiels militaires sur notre continent. L'État actuel des travaux des conférences consacrées à la réduction ou à la limitation des armements nous confirme en tout cas qu'une défense nationale adaptée aux défis de la guerre moderne demeure, pour un pays comme le nôtre, impérieuse de nécessité.

Pour toutes ces raisons je dirai en conclusion que les résultats que nous allons entériner sont à la fois *peu et beaucoup*. *Peu*, si on ne les considère qu'en eux-mêmes et comme le point final d'un long et difficile exercice. *Beaucoup* s'ils pouvaient être le signe et la promesse d'une ère vraiment nouvelle dans les relations internationales.

Nous attendons quant à nous un tel avènement avec un *optimisme* à la mesure des quelques progrès qui ont été déjà obtenus. Mais aussi avec *réalisme et circonspection*. Nous avons toujours pensé en effet que ce n'était pas le climat de la détente – si bénéfique qu'il soit en lui-même, en tant qu'antidote à la guerre froide – qui engendrerait comme par enchantement cette sécurité à laquelle aspirent tous les peuples que nous représentons ici, mais que c'était bel et bien l'inverse.

C'est dans cet esprit que j'exprime le vœu que les longs travaux de la Conférence, qui trouvent leur consécration solennelle aujourd'hui, connaissent un écho durable dans les événements de demain.

dodis.ch/38875

*Rundschreiben des stv. Direktors der Politischen Direktion des EPD,
Botschafter Müller¹*

KSZE-DOKUMENTATION

Bern, 14. Oktober 1975

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ist mit der feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte² in Helsinki am 1. August dieses Jahres nicht beendet; ja in mancher Beziehung fängt sie jetzt erst richtig an. Die zweijährige «Probezeit», welche sich die 35 Teilnehmerstaaten bis zu ihrer nächsten Zusammenkunft in Belgrad im Sommer 1977 eingeräumt haben, soll Gelegenheit geben, die Bestimmungen der verschiedenen «Körbe» der KSZE in die Wirklichkeit umzusetzen, aber auch, diese Durchführung gegenseitig zu kontrollieren, damit in zwei Jahren in Belgrad eine erste Bilanz gezogen werden kann.

Unser Land hat aktiv an den Verhandlungen in Helsinki³ und Genf⁴ teilgenommen und immer die Ansicht vertreten, die Beschlüsse der Konferenz seien – auch ohne rechtlich verbindlichen Charakter – durchzuführen. Unter der Leitung des Politischen Departements haben verwaltungsinterne Überlegungen begonnen, deren Ziel es sein wird, festzustellen

- welche Bestimmungen der Schlussakte bei uns bereits «funktionieren»;
- auf welchen Gebieten ein besonderes Aktivwerden unsererseits *wünschbar* wäre (Liste von Prioritäten);
- welche Massnahmen überhaupt *möglich* sind, wobei auf den unterschiedlichen Grad staatlicher Kompetenzen (gesetzliche Grundlage, Abgrenzung Bund/Kantone, Staat/private Organisationen) Rücksicht zu nehmen ist;
- welche KSZE-Themen bereits in den diversen *internationalen Organisationen* behandelt werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

¹ CH-BAR#E2001E-01#1987/78#690* (B.72.09.15.1). Dieses Rundschreiben wurde von Hansjörg Renk von der Politischen Abteilung I verfasst und vom stv. Direktor der Politischen Direktion des EPD, Botschafter Charles Müller, unterzeichnet. Es richtete sich an alle schweizerischen Botschaften, das Büro des Schweizerischen Beobachters bei der UNO in New York, die Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, die Delegation bei der OECD in Paris, die ständige Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf, den ständigen Vertreter beim Europarat in Strassburg sowie an das schweizerische Generalkonsulat in New York.

² Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, dodis.ch/58821. Zur Publikation der Schlussakte im Bundesblatt vgl. das BR-Prot. Nr. 1433 vom 20. August 1975, dodis.ch/38883. Zur dritten Phase der KSZE in Helsinki vom 30. Juli bis 1. August 1975 vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867, und DDS, Bd. 26, Dok. 160, dodis.ch/38322.

³ Zur Vorbereitungskonferenz vom 22. November 1972 bis 8. Juni 1973 und zur ersten Phase der KSZE vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki vgl. QdD 31, Dok. 4, dodis.ch/34487, und Dok. 5, dodis.ch/38816.

⁴ Zu den Verhandlungen der KSZE während der zweiten Phase in Genf vom 18. September 1973 bis 21. Juli 1975 vgl. QdD 31, Dok. 6, dodis.ch/38848, und Dok. 7, dodis.ch/38858.

Es ist vorgesehen, dass die zuständigen Dienste ihre Abklärung auch auf nicht-staatliche Stellen (z. B. Pro Helvetia, OSEC, ONST) sowie auf private Interessensvertreter (z. B. im Bereich der Presse und des Buchhandels) ausdehnen.

Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass sich die praktische Anwendung der einzelnen Bestimmungen der KSZE in erster Linie auf die «operativen» Körbe II (Wirtschaft) und III (Humanitäres) konzentriert. Die beiliegende Dokumentation beschränkt sich daher auf diese beiden Bereiche. Das will nicht heissen, dass «Korb I» (Sicherheit) bei der Durchführung der KSZE-Beschlüsse vernachlässigt werden soll. Die darin enthaltenen Problemkreise (Prinzipien, friedliche Streiterledigung, militärische Fragen) bedürfen indessen einer langfristigeren Beobachtung und Abklärung. Wir werden zu gegebener Zeit darauf zurückkommen. Die Grundhaltung des Bundesrates in diesen Bereichen geht aus den Antworten auf die Interpellationen Renschler (Nationalrat)⁵ und Hefti (Ständerat)⁶ hervor, die Ihnen zugestellt wurden.

Bei der Beurteilung dieses Korbes sind wir ganz besonders auf Ihre Beobachtungen und Kommentare angewiesen, sei dies zu den Prinzipien, zu unserem Streitschlichtungsprojekt oder zu den militärischen Fragen (Erfahrungen mit der vorherigen Ankündigung von Manövern,⁷ MBFR,⁸ etc.).

Für heute lassen wir Ihnen zwei Dokumente zukommen, die den «Korb II» (Wirtschaft) bzw. «Korb III» (Kontakte, Information etc.) betreffen. Es handelt sich um:

1. *Considération sur le problème de la mise en œuvre du chapitre «Coopération économique» de l'Acte final de la CSCE* verfasst von der schweizerischen Delegation bei den internationalen wirtschaftlichen Organisationen in Genf.⁹ Diese Notiz, welche die Haltung der Handelsabteilung zu den wirtschaftlichen Belangen der KSZE wiedergibt, konzentriert sich auf die Kapitel «Handel» und «Industrielle Kooperation», die sie nicht nur interpretiert, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten betrachtet, welche die darin enthaltenen Bestimmungen der schweizerischen Wirtschaft bieten.¹⁰ Der auf Seite 5 der Notiz (oben) erwähnte

5 Zur Antwort des Bundesrats auf die Interpellation 75.409 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Nationalrat Walter Renschler vom 17. Juni 1975 vgl. das BR-Prot. Nr. 1707 vom 15. September 1975, dodis.ch/38881, sowie das Protokoll der Sitzungen des Nationalrats vom 16. und 17. September 1975, dodis.ch/77637. Nationalrat Renschler war im Januar 1973 Chef der schweizerischen Delegation an der IPU-Konferenz zum Thema Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa in Helsinki. Vgl. dazu das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Helsinki, Samuel François Campiche, vom 6. Februar 1973, dodis.ch/38847.

6 Zur Antwort des Bundesrats auf die Interpellation 75.448 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Ständerat Peter Hefti vom 18. September 1975 vgl. das BR-Prot. Nr. 1792 vom 29. September 1975, dodis.ch/38882, sowie das Protokoll der Sitzung des Ständerats vom 30. September 1975, dodis.ch/77968. Für eine Kurzfassung der wichtigsten Voten der Debatte in National- und Ständerat vgl. das Informationsbulletin des EPD vom 6. Oktober 1975, dodis.ch/38880.

7 Zu Manöverankündigungen laut KSZE-Schlussakte vgl. die Rundschreiben von Botschafter Müller vom 2. Oktober 1975, dodis.ch/38872, sowie vom 8. Dezember 1975, dodis.ch/38873.

8 Zum MBFR vgl. DDS, Bd. 26, Dok. 79, dodis.ch/38884.

9 Notiz von Jérôme Lugon von der schweizerischen Delegation bei den internationalen Wirtschaftsorganisationen in Genf vom 2. Oktober 1975, dodis.ch/38876.

10 Zur Osthandelspolitik des Bundesrats vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 176, dodis.ch/35755, sowie DDS, Bd. 26, Dok. 27, dodis.ch/38361. Zur Umsetzung der ebenfalls in Korb II enthaltenen Bestimmungen im Bereich Umwelt vgl. die Notiz von Etienne Bourgnon vom 20. Oktober 1975, dodis.ch/38877.

Gedanke einer Informationsbroschüre für Geschäftsleute wird in Ausarbeitung genommen.

2. *«Einige Überlegungen zu Korb III der KSZE»*, verfasst von der Politischen Abteilung I.¹¹ Dieses Dokument soll vor allem dazu dienen, die recht verklausulierten Formulierungen dieses Teils der Schlussakte besser zu verstehen und unsere Interpretation der darin enthaltenen Hauptprobleme geben. Es ist also eine Art «Gebrauchsanweisung», die vorerst die wichtigsten prinzipiellen Fragen behandelt. Detailliertere Anweisungen zum Unterkapitel «Menschliche Kontakte» gehen separat an unsere Botschaften in den Oststaaten.¹² Entsprechende Weisungen zu den Unterkapiteln «Information», «Kultur» und «Bildung» können erst nach Abschluss der erwähnten internen Abklärungen erfolgen.

Generell sind wir an allen Informationen interessiert, die direkt oder indirekt die KSZE-Thematik betreffen. Dieses Interesse beschränkt sich nicht nur auf den Kreis der 35 Teilnehmerstaaten der Konferenz, auch Reaktionen aus Drittstaaten sind uns willkommen. Es ist anzunehmen, dass gerade Diplomaten aus den Oststaaten auf der ganzen Welt häufig das Thema KSZE im Gespräch aufwerfen werden. Wir haben es deshalb als wichtig erachtet, die beiliegenden allgemeinen Überlegungen allen unseren Botschaften zukommen zu lassen. Detaillierte Weisungen werden in Zukunft in erster Linie an unsere Vertretungen in KSZE-Staaten erfolgen.

An der bisherigen Kompetenzverteilung innerhalb des EPD ändert sich auch nach Abschluss der KSZE nichts. Zur besseren Übersicht bitten wir Sie jedoch, von allen Briefen, die nicht im Original an die Politische Abteilung I oder an das Politische Sekretariat gerichtet sind, sondern an andere von der Sache her kompetente Dienste des EPD, den beiden genannten Diensten eine Kopie zuzustellen, sofern der Gegenstand direkt oder indirekt die KSZE-Thematik berührt.

¹¹ Vgl. dodis.ch/38874.

¹² Vgl. das Rundschreiben von Botschafter Müller vom 20. Oktober 1975, dodis.ch/38879.

dodis.ch/49213

Interdepartementale Sitzung mit Medienvertretern vom 29. August 1977¹

KONFERENZ ÜBER SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA
(KSZE) KAPITEL «INFORMATION» DER SCHLUSSAKTE VON HELSINKI

Vertraulich

Bern, 30. August 1977

Herr Andres (EPD) begrüsst die Teilnehmer an der heutigen Sitzung² und schlägt die folgende Traktandenliste vor: 1. Bericht über die Vorbereitungskonferenz in Belgrad. 2. Stand der Durchführung der Schlussakte von Helsinki. 3. Vorschau auf die Hauptkonferenz in Belgrad.³

1. Bericht über die Vorbereitungskonferenz in Belgrad

Herr Renk (EPD) gibt einen kurzen Überblick über Belgrad I: Festlegung der Tagesordnung, des Beginns und der Dauer der Belgrader Hauptkonferenz im Herbst 1977.⁴

2. Stand der Durchführung der Schlussakte von Helsinki⁵

Herr Bischof (EPD) gibt einen Überblick über den Stand der bilateralen Durchführung der Schlussakte von Helsinki auf dem Sektor der Information.⁶ Bekanntlich hat das EPD im April 1977 durch die schweizerischen Botschaften an alle Aussenministerien der Warschauer Pakt-Staaten eine Note gerichtet, in der das

1 CH-BAR#E2001E-01#1988/16#903* (B.72.09.15.1). Dieses Kurzprotokoll wurde von Erwin Bischof vom Informations- und Pressedienst des EPD verfasst und unterzeichnet. An der Sitzung nahmen unter anderem der Chef des Informations- und Pressediensts Ernst Andres, sein Stellvertreter Frédéric Dubois, der stv. Chef des Politischen Sekretariats des EPD Hansjörg Renk, der Zentralsekretär des Verbands Schweizer Journalisten (VSJ) Hans Seelhofer, der Direktor der Schweizerischen Politischen Korrespondenz Josef Jäger, der Präsident des Verbands schweizerischer Zeitungsagenturen und Büchergrossisten Emil Haering, der Chef des Rechtsdiensts der Eidg. Fremdenpolizei des EJPD Werner Steiner, der Chef des Informationsdiensts der Bundeskanzlei Peter Waldner sowie Abundi Schmid vom Dienst für Radio und Fernsehen des Generalsekretariats des EVED teil. Für die vollständige Liste der Sitzungsteilnehmer vgl. das Faksimile dodis.ch/49213.

2 Für die vorangehenden Sitzungen vom 26. Mai 1976, 15. September 1976 und 2. März 1977 vgl. die Dossiers CH-BAR#E2001E-01#1988/16#899* bis CH-BAR#E2001E-01#1988/16#901* (B.72.09.15.1).

3 Zur Eröffnung des Ersten KSZE-Folgetreffens in Belgrad am 4. Oktober 1977 vgl. QdD 31, Dok. 11, dodis.ch/49323, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1411.

4 Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I, Botschafter Anton Hegner, an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Graber, vom 10. August 1977, dodis.ch/49215, sowie den Bericht von Hansjörg Renk vom 17. Oktober 1977, dodis.ch/79253.

5 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, dodis.ch/58821. Vgl. dazu QdD 31, Dok. 9, dodis.ch/38875.

6 Vgl. dazu das Schreiben von Zentralsekretär Seelhofer an Sektionschef Andres vom 1. März 1977, dodis.ch/49214. Allgemein für eine Bilanz zum Stand der KSZE vgl. den Tour d'horizon von Bundesrat Graber für die Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 26. und 27. August 1976, dodis.ch/48323.

Interesse schweizerischer Zeitungen für eine vermehrte Verbreitung bekanntgegeben worden ist.⁷ Die Reaktion auf diese Intervention war erwartungsgemäss eher zurückhaltend bis negativ, wobei die Oststaaten auf die bekannten Schwierigkeiten (Devisen, Reziprozität) hingewiesen haben.⁸ Teilerfolge konnten jedoch in Polen und Ungarn erzielt werden. Was die Arbeitsbedingungen für Journalisten betrifft, so hat sich das EPD bei einzelnen ihm bekannten Fällen für schweizerische Medienvertreter eingesetzt.⁹ Zur Zeit stehen wir in Verhandlungen mit Ungarn betreffend die Erteilung von Dauervisa für schweizerische Auslandskorrespondenten in Wien.

Herr Andres (EPD) ergänzt diesen Überblick mit dem Hinweis darauf, dass der Generalsekretär des EPD, Botschafter Weitnauer, bei seinen kürzlichen 5 Reisen in die Oststaaten Europas auch die Probleme des Informationsaustausches zur Sprache gebracht hat.¹⁰

Herr Schmid (EVED) erwähnt, dass die Sowjetunion via Intervention mit Sitz in der CSSR einen starken Einfluss auf den Programmaustausch innerhalb der Oststaaten zugunsten der sowjetischen Kultur ausübt.¹¹ Im Bereich der elektron[ischen] Medien ist im Gegensatz zur Presse ein stärkerer Austausch von Westen nach Osten festzustellen, der denjenigen in umgekehrter Richtung um ein Vielfaches übersteigt. Es ist bekannt, dass im Osten sehr häufig westliche Radiosender gehört werden, gemäss amerikanischer Umfrage in Polen sogar stärker als Radio Warschau. Die DDR hat in letzter Zeit Kontakte zur SRG aufgenommen, um die gegenseitige Übernahme von Sendungen zu fördern.¹² Die schweizerische Delegation in Belgrad wird vom EVED eine Dokumentation über diesen Medien-sektor erhalten.

Herr Seelhofer (VSJ) entschuldigt den abwesenden Präsidenten seines Verbandes.¹³ Der VSJ sieht Korb 3 in einem grundsätzlicheren Zusammenhang als verschiedene Regierungen, nicht nur die schweizerische. Die Schlussakte von Helsinki sollte eine Geisteshaltung widerspiegeln. In diesem Sinne ist die Frage, 50 NZZ mehr in den Oststaaten, zwar auch wichtig, aber sie trifft nicht den Kern des Problems. Man kämpft um letzte kleine Residuen des Geistes von Helsinki. Der VSJ ist in Bezug auf die 1. Belgrader Konferenz bereit anzuerkennen, dass die Schweizerdelegation keinerlei Terrain preisgegeben hat. Wir betrachten das als Erfolg. Im EPD wird offensichtlich auch als Erfolg gebucht, dass wir mit den N + N-Staaten zusammengearbeitet

7 Memorandum vom 25. März 1977, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#910* (B.72.09.15.1.(03).1).

8 Vgl. dazu das Rundschreiben von Sektionschef Andres an die schweizerischen Botschaften in Osteuropa vom 25. Mai 1977, dodis.ch/49216, sowie das Dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#910* (B.72.09.15.1.(03).1).

9 Vgl. dazu das Rundschreiben von Sektionschef Andres an die schweizerischen Botschaften in Osteuropa vom 3. Juni 1977, dodis.ch/52875.

10 Zur Reise von Botschafter Albert Weitnauer nach Jugoslawien, Ungarn, Polen, Bulgarien und in die Tschechoslowakei vgl. die Notiz von Hansjörg Renk vom Februar 1978, dodis.ch/48996.

11 Zur Anwendung der KSZE-Bestimmungen im Kultur- und Bildungsbereich vgl. die Aussprache des EPD mit Vertretern der interessierten Institutionen und Organisationen vom 23. März 1977, dodis.ch/52973.

12 Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 86, dodis.ch/49336, Punkt 9.

13 Eric Walter.

haben.¹⁴ Der VSJ sieht jedoch für die 2. Belgrader Konferenz im Zusammenhang mit den Blockfreien gewisse Gefahren. Denn vor allem die Jugoslawen haben sich zum Sprachrohr einer Haltung gemacht, die auf dem Gebiet der Medienfreiheit und Medienschaffenden total anders ist, als das, was der VSJ vertritt. Hier gibt es keine Angleichung der Standpunkte. Unsere Haltung zu den grundsätzlichen Problemen, wie sie in der UNESCO-Mediendeklaration zum Ausdruck kam, ist allseits bekannt.¹⁵ Diese Grundsatzdiskussionen werden wohl auch in Belgrad zur Sprache kommen, deshalb wird der VSJ den Antrag stellen, die schweizerische Delegation möge auch nichtgouvernementale Experten in Belgrad beiziehen.

Der Zentralpräsident des VSJ hat kürzlich um ein Visum nach Polen ersucht, wobei ihm die polnischen Behörden eine Prüfungsfrist von 16 Tagen als Bedingung gestellt haben. Eine Intervention des EPD konnte daran nichts ändern. Das Visum wurde schliesslich nicht erteilt.

Herr Andres (EPD) erinnert daran, dass für uns Belgrad nicht zu einem Tribunal werden soll. Bundesrat Graber hat dies mehrmals im Parlament erklärt; er hat aber auch darauf hingewiesen, dass die schweizerische Delegation eine klare Haltung bei der Nachfolgekonferenz einnehmen wird.¹⁶

Herr Renk (EPD): Die schweizerische Zusammenarbeit im Rahmen der N + N an der Vorkonferenz in Belgrad beschränkte sich auf rein prozedurale Fragen. Während der Genfer Phase der KSZE gab es im Bereich des 3. Korbes nur eine Zusammenarbeit unter den neutralen Ländern, nicht aber mit den ungebundenen Staaten.¹⁷ Die UNESCO-Mediendeklaration wird unseres Wissens in Belgrad nicht zur Sprache kommen. Eine Teilnahme von nichtstaatlichen Experten ist in keiner Delegation vorgesehen.

Herr Jäger (SPK) ist, was die grundsätzlichen Fragen betrifft, 100%ig mit Herrn Seelhofer einverstanden. Die Politik der kleinen Schritte, wie sie unsere Regierung praktiziert, ist aber trotzdem als überaus wertvoll einzuschätzen. Jede auch noch so kleine Lockerung ist für den Osten gefährlich, für uns demnach nützlich. Eine gewisse Unruhe haben diese bescheidenen Anstrengungen bereits geschaffen in einem Block, den wir früher als monolithisch betrachtet haben.

Herr Steiner (Frepol): Das EJPD hat im Einvernehmen mit dem EPD einige Erleichterungen für Journalisten der WaPa-Staaten als Vorleistungen eingeführt. Es

¹⁴ Zur Zusammenarbeit der Gruppe der Neutralen und Nichtgebundenen Staaten (N+N) während der Verhandlungen der zweiten Phase der KSZE in Genf vgl. QdD 31, Dok. 7, dodis.ch/38858. Zu den KSZE-Treffen der vier Neutralen in Helsinki (29./30. April 1976), der N+N in Belgrad (31. Januar/1. Februar 1977) und der Neutralen in Bern (9./10. Mai 1977) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1655.

¹⁵ Die Beschlussfassung über den Entwurf für eine Erklärung über die grundlegenden Prinzipien des Beitrags der Massenmedien zur Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Rassismus, Apartheid und Aufhetzung zum Krieg vom 1. Juli 1976, UN doc. UNESCO 19 C/91 wurde an der 19. Generalkonferenz der UNESCO in Nairobi im November 1976 verschoben und erst am 28. November 1978 in Paris herbeigeführt. Zur Haltung der Schweiz vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2950.

¹⁶ Vgl. die Antworten von Bundesrat Graber vom 8. März 1977 auf die Motion 76.517 Konferenz von Belgrad für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Nationalrat Josef Fischer vom 17. Dezember 1976, dodis.ch/78006, und die Interpellation 76.439 Familienzusammenführung von Nationalrat Theodor Gut vom 28. September 1976, dodis.ch/78007, sowie vom 20. Juni 1977 auf die Interpellation 77.301 Schweizerische Haltung gegenüber Dissidenten in den Oststaaten von Nationalrat Edgar Oehler vom 17. März 1977, dodis.ch/78009.

¹⁷ Vgl. dazu DDS, Bd. 27, Dok. 173, dodis.ch/49326.

ist deshalb erstaunlich, dass der Präsident des VSJ den geschilderten Schwierigkeiten begegnet ist. Wir haben auch früher schon Visakriege mit gewissen Oststaaten (DDR, Ungarn, CSSR) geführt.¹⁸ Nach kurzer Zeit hatten wir die Erleichterungen, die wir zu beanspruchen berechtigt waren. Unser Entgegenkommen darf nicht mit Dummheit verwechselt werden.

Herr Dubois (EPD) erläutert die näheren Umstände des Visumgesuches von Fürsprecher Eric Walter.

Herr Waldner (BK) hat aufgrund von Kontakten mit rumänischen Diplomaten den Eindruck gewonnen, dass dieses Land einem vermehrten Zeitungsaustausch nicht abgeneigt wäre. Das Gewicht sollte in Zukunft vermehrt auf den Austausch von *Zeitungsartikeln* gelegt werden, da dies erfolgsversprechender ist.

Herr Seelhofer (VSJ) teilt diese Auffassung und bittet das EPD um entsprechende Hilfe. Die NZZ hat bereits einige Zeitungen direkt angeschrieben und einen Artikelaustausch vorgeschlagen. Dieser Versuch blieb aber erfolglos.

3. Vorschau auf die Hauptkonferenz in Belgrad

Herr Renk (EPD) stellt den Verbänden einige Ideen vor, die die schweizerische Delegation im Herbst vorbringen könnte.¹⁹ Als erstes nennt er die Schaffung eines gesamteuropäischen Pools für Zeitungsartikel (Details vergleiche separater Text).²⁰

Herr Jäger (SPK) hat aus der Sicht des Praktikers beträchtliche Bedenken gegenüber eines gesamteuropäischen Pools. Östliche Zeitungsartikel sind bekanntlich trostlos langweilig. Wir können niemanden zwingen, solche Texte zu publizieren. Mit dem Erfolg, dass, wenn wir keine Artikel übernehmen, die Oststaaten von uns auch nichts veröffentlichen. Ein Pool zwischen Westeuropäern und Amerikanern wäre hingegen eine sehr gute Sache.

Herr Häring (UNAG) möchte nochmals zurückkommen auf den Austausch von Zeitungen. Dieser liesse sich sehr gut fördern, wenn nicht die leidige Devisenfrage wäre. Der Osten hat nur für dringend benötigte Publikationen wie technische Zeitschriften Geld zur Verfügung. Die Rumänen haben sich vor einigen Jahren bemüht, ihre deutschsprachige Tageszeitung «Der Neue Weg» hier zu verkaufen. Der Versuch hat aber wegen mangelndem Interesse des Publikums fehlgeschlagen.

Die Distripress wird 1978 in Warschau einen Kongress durchführen, wo unter anderem auch der Informationsaustausch zwischen West und Ost besprochen wird. Eine vorherige Besprechung mit dem EPD wäre sehr nützlich.

Herr Seelhofer (VSJ) schliesst sich der Meinung von Herrn Jäger betreffend den europäischen Pool an. Ein von Regierungen aufgezogener und verwalteter Pool wäre abzulehnen.

Herr Renk (EPD) erwidert, dass dieser Pool nicht notwendigerweise staatlicher Natur sein müsste und stellt als weitere Idee die Ausarbeitung einer Konvention zwecks Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Auslandskorrespondenten vor.

¹⁸ Zur DDR vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 83, dodis.ch/31170 und zur ČSSR die Notiz des Chefs des Politischen Diensts Ost des EPD, Antonino Janner, vom 12. November 1962, dodis.ch/30380.

¹⁹ Vgl. dazu Dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#912* (B.72.09.15.1.(03).3).

²⁰ Nicht ermittelt.

Er erinnert an die einschlägigen Artikel der Schlussakte von Helsinki sowie an einen bestehenden Entwurf des Europarates,²¹ der entsprechend abzuändern und zu vereinfachen wäre.

Herr Seelhofer (VSJ) erwähnt, dass die internationale Journalistenföderation ebenfalls eine solche Resolution gefasst hat. Mit der Schaffung einer Konvention wäre der VSJ einverstanden. Diese sollte aber über das bereits bestehende hinausgehen, sonst sollte man lieber davon absehen.

Herr Jäger (SPK) kann die Idee einer Konvention vorbehaltlos unterstützen und relativiert die Einwände seines Vorredners. Die Politik der kleinen Schritte ist auch hier notwendig, denn auf dem gesamteuropäischen Gebiet besteht in dieser Richtung heute gar nichts. Ein erster Schritt, so klein er ist, kann ein Durchbruch sein.

Herr Andres (EPD) erklärt abschliessend, dass die bilateralen Kontakte mit den interessierten Verbänden auch weiterhin aufrecht erhalten werden. Vorschläge für Belgrad sind jederzeit willkommen. In der Woche vor dem 4. Oktober 1977 wird das EPD eine Pressekonferenz abhalten, in der den Medien die Schweizer Delegation vorgestellt wird.²²

²¹ Entwurf für eine Europäische Konvention über ausländische Korrespondenten vom 29. Oktober 1976, CoE doc. CM(76)257. Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2003A#1990/3#167* (o.121.314.0).

²² Für die Ernennung der schweizerischen Delegation beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad vgl. das BR-Prot. Nr. 1606 vom 29. September 1977, dodis.ch/54158.

dodis.ch/49323

Der Generalsekretär des EPD, Botschafter Weitnauer, an das EPD¹

KSZE NO. 2²

Belgrad, 6. Oktober 1977, 12.30 Uhr

Nachfolgend erhalten Sie den Text des Hauptteils meiner gestrigen Tischrede am Abendessen bei Botschafter Hess (für etwa 20 der hier vertretenen wichtigsten Länder).³

«... I shall try to express a very few ideas your presence in this hospitable house makes me feel rather strongly about. The first has to do with the role of my own country. Switzerland has reached an important stage in the history of its foreign policy. A permanently neutral country we are and firmly intend to remain. But neutrality is for us not only a source of strength, but is increasingly becoming a means of action. As everybody knows, Switzerland is an economic and financial power of some size and has been acting accordingly for quite some time. But it came as a surprise to many, including ourselves, that we can play, in the political field also, a meaningful, active and sometimes successful part – as at the Helsinki, Geneva and Belgrade meetings –, not in spite of our neutrality, but because of it.⁴ I think this is owing to the fact that our firm resolve to further peace and understanding between the nations of this world cannot be questioned. Our neutral partners in Europe – who saw the light long before us – are there to confirm the

¹ CH-BAR#E2001E-01#1988/16#904* (B.72.09.15.1). Dieses Telegramm Nr. 228 wurde vom Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer, unterzeichnet, durch die schweizerische Botschaft in Belgrad an das EPD versandt und dort am 6. Oktober 1977 um 17.10 Uhr empfangen. Kopien gingen an die schweizerischen Botschaften in Washington und Moskau, an die Handelsabteilung des EVD und den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Cornelio Sommaruga, an Oberst i. Gst. Wilhelm Mark sowie an die Operationssektion der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD.

² Für das erste Telegramm Botschafter Weitnauers von der Eröffnung des ersten KSZE-Folgetreffens in Belgrad vom 4. Oktober 1977 vgl. dodis.ch/78091. Für die Instruktionen an die schweizerische Delegation vgl. das BR-Prot. Nr. 1625 vom 3. Oktober 1977, dodis.ch/49389.

³ Für die Tischrede Botschafter Weitnauers vom 5. Oktober 1977 vgl. dodis.ch/49380. Zum Abendessen auf der schweizerischen Botschaft waren die Delegationschefs der USA, Grossbritanniens, der BRD, Belgiens, Frankreichs, Italiens, der Niederlande, Griechenlands, der Türkei, der UdSSR, Rumäniens, Jugoslawiens, Schwedens, Finnlands, Österreichs, Liechtensteins, Maltas, Spaniens, der DDR, Polens sowie der Exekutivsekretär der Konferenz, Botschafter Milorad Božinović, eingeladen. Ebenfalls anwesend waren der schweizerische Botschafter in Belgrad, Hansjörg Hess, und der stv. Chef der schweizerischen Delegation, Minister Edouard Brunner. Botschafter Weitnauer war vom Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Graber, dazu bestimmt worden, am Belgrader Folgetreffen der KSZE im Namen der Schweiz die Eröffnungs- und Schlussdeklarationen zur Kenntnis zu bringen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 1606 vom 29. September 1977, dodis.ch/78149. Zur Eröffnungsansprache vgl. dodis.ch/49222.

⁴ Zu den KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1409. Zu den Vorbereitungen für das Belgrader Treffen der KSZE vgl. QdD 31, Dok. 10, dodis.ch/49213.

truth of what I just said: a neutral country cannot possibly have another policy.⁵ My second point concerns all of you, all the countries of Europe, the United States and Canada. It took a genius to foresee, more than a century ago – it is Alexis de Tocqueville I am referring to – that a very special responsibility would accrue to the two giants represented among us, the United States and the Soviet Union (or Russia, for that matter, as Tocqueville was used to say). You must have felt – Ambassador Goldberg, Ambassador Vorontsov – during these very first days of the meeting the deep anxiety that pervades humanity, a feeling of real concern caused by the enormous accumulation of horrifying weapons on our continent and elsewhere.⁶ You – and you alone – can do something drastic (and something of this kind is indeed required) to do away with this intrinsic threat, and do it rather quickly. We know and highly appreciate your sense of responsibility for the whole of mankind: so we remain hopeful.

My last point has to do with European unity. A very strong feeling of belonging together, of being members of the same family, was very much present to my mind during these days. Viewed in this context, America – and Canada – are offshoots of Europe who have very visibly outgrown their size, but in outlook and mentality are sometimes more European than we are ourselves. The family spirit which I alluded to, makes us realize that, large or small, powerful or humble, we have all a right to exist according to our own way of life, to be recognized and treated as sovereign members of the 'European Concert', as it was called in the past. If there is one thing Europe has always withstood – almost instinctively – it is the hegemony of just one nation over all others. In the case of Europe variety equals strength, and it is its diversity which makes the European world so very beautiful, so immensely worthwhile preserving and developing further. Ever increasing cooperation, which – in the best Helsinki spirit – can only be based on ever increasing mutual trust is the indispensable means to these noble ends.»

Meine Ausführungen wurden gut aufgenommen, dies vor allem auch, und mit Betonung, von den Botschaftern Goldberg und Vorontsov. Ich hatte in meiner Rede versucht, eine Art Querschnitt der Debatte der ersten Tage zu geben und zugleich einen schweizerischen Standpunkt zu vertreten.⁷

⁵ Zur Zusammenarbeit der Neutralen sowie der Gruppe der N+N während der Verhandlungen der zweiten Phase der KSZE in Genf vgl. QdD 31, Dok. 7, dodis.ch/38858. Zu den KSZE-Treffen der vier Neutralen in Helsinki (29./30. April 1976), der N+N in Belgrad (31. Januar/1. Februar 1977) und der Neutralen in Bern (9./10. Mai 1977) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1655. Vgl. auch DDS, Bd. 27, Dok. 173, dodis.ch/49326.

⁶ Zu den ersten beiden Konferenztagen in Belgrad vgl. dodis.ch/78091 sowie das Telegramm von Botschafter Weitnauer an den Dienst Information und Presse des EPD vom 6. Oktober 1977, dodis.ch/49381. Zur Abrüstungsfrage vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 166, dodis.ch/48273.

⁷ Zum Verlauf der Verhandlungen in Belgrad vgl. QdD 31, Dok. 13, dodis.ch/49324, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1411.

dodis.ch/48698

Le Chef suppléant de la Délégation suisse près la réunion de Belgrade de la CSCE, le Ministre Brunner, au Chef de la Division politique I du DPF, l'Ambassadeur Hegner¹

LIBERTÉ RELIGIEUSE: CAS DE GEORGIJ VINS

Confidentielle

Belgrade, 10 novembre 1977

Je me réfère à votre lettre du 26 octobre au sujet du pasteur baptiste Georgij Vins, emprisonné en URSS.²

Donnant suite à vos instructions, je me suis entretenu le 9 novembre 1977 avec l'Ambassadeur Voronzov (URSS) au sujet de ce cas. En guise de réponse et de réaction à ma démarche, Voronzov m'a raconté l'histoire suivante: En 1974, le premier ministre Kossyguine avait eu des entretiens avec le chancelier Kreisky à Vienne.³ À la fin d'un entretien, le chancelier dit au premier ministre: «Je voudrais encore vous parler d'une question que l'on m'a demandé de soulever: il s'agit du sort d'un certain nombre de juifs soviétiques qui veulent émigrer ...» Après ces mots d'introduction M. Kreisky fit part à son interlocuteur de son désir de voir un progrès accompli à ce propos. Quand il eut fini, M. Kossyguine lui aurait demandé: «M. le chancelier, est-ce que vous avez soulevé une question?» À quoi M. Kreisky aurait répondu: «Oui, c'est ce que j'ai fait pendant ces dix dernières minutes.» «Eh bien, M. Kreisky», aurait dit M. Kossyguine, «vous pouvez dire à ceux qui vous ont demandé de le faire que vous avez effectivement soulevé la question».

¹ CH-BAR#E2001E-01#1988/16#908* (B.72.09.15.1.(01)). Cette lettre, signée par le Chef suppléant de la Délégation suisse à la première réunion des suites de la CSCE à Belgrade, le Ministre Edouard Brunner, est rédigée par lui-même ainsi que par Benoît Junod, responsable de la Délégation pour les questions juridiques. Elle est adressée au Chef de la Division politique I du DPF, l'Ambassadeur Anton Hegner. Elle est visée par l'Ambassadeur Hegner, son suppléant André Maillard ainsi que son collaborateur Petar Troendle. Des copies sont remises au Secrétaire général du DPF, l'Ambassadeur Albert Weitnauer, et au Chef de la Délégation et Jurisconsulte du DPF, l'Ambassadeur Rudolf Bindschedler.

² Cf. dodis.ch/48734. L'Ambassadeur Hegner y transmet un appel lancé par Christian Solidarity International (CSI), dodis.ch/78249, qui lui est remis par l'avocat Horace Mastronardi. Dans une lettre du 10 octobre 1977, le Président de CSI, Hansjörg Stückelberger, porte à la connaissance du Chef du DPF, le Conseiller fédéral Pierre Graber, une Pétition adressée à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) pour réclamer que l'on garantisse la liberté de religion et de conscience dans tous les États signataires de la CSCE, cf. dodis.ch/48735. Celle-ci est signée «von der Mehrheit der Stände- und Nationalräte», cf. la notice de Petar Troendle du 25 octobre 1977, dodis.ch/78102. Pour d'autres protestations concernant les violations des droits humains en URSS et en Europe de l'Est, cf. la compilation dodis.ch/C2954.

³ Alexeï Kossyguine rend visite à Bruno Kreisky à Vienne en juillet 1973, tandis que leur entretien de mai 1974 a lieu à Moscou.

Cette réaction était à prévoir, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'un ressortissant suisse.⁴

Dans le cas où vous décideriez d'informer Me Mastronardi et les responsables de «Christian Solidarity International» des «résultats» de cette démarche je vous serais reconnaissant de le faire de façon succincte et sans entrer dans les détails des réactions de Voronzov.⁵ Pour ma part, je ne peux m'empêcher de penser qu'il conviendrait dans un cas de ce genre de mobiliser le Conseil œcuménique des églises dont je connais toutefois la prudence extraordinaire en ce qui concerne ses relations avec les pays de l'Est.

Enfin je vous renvoie à ma lettre de ce jour concernant la proposition du Vatican en ce qui concerne la liberté religieuse. Je pense que le soutien que l'on pourrait apporter à cette proposition constituerait en ce qui nous concerne le meilleur appui imaginable dans les circonstances actuelles au cas de G. Vins et de tous ceux qui sont dans la même situation que lui.⁶

⁴ Pour des interventions auprès des autorités soviétiques concernant des ressortissants suisses, cf. DDS, vol. 27, doc. 37, dodis.ch/48679. Pour de précédentes actions de la Suisse en faveur du respect des droits humains à l'étranger, cf. par exemple DDS, vol. 25, doc. 54, dodis.ch/35679; DDS, vol. 26, doc. 174, dodis.ch/39119; DDS, vol. 27, doc. 14, dodis.ch/51074 et doc. 40, dodis.ch/48733.

⁵ Cf. la lettre de l'Ambassadeur Hegner à Horace Mastronardi du 29 novembre 1977, dodis.ch/78104.

⁶ Pour le développement de la question d'une politique suisse en faveur des droits humains, cf. DDS, vol. 27, doc. 114, dodis.ch/49960 et doc. 160, dodis.ch/48701.

dodis.ch/49324

Der Chef der schweizerischen Delegation beim Belgrader Treffen der KSZE, Botschafter Bindschedler, an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Aubert¹

KSZE BELGRAD²

Belgrad, 20. Februar 1978, 12.45 Uhr

Die nächsten Tage werden darüber entscheiden, ob die Konferenz aus ihrer gegenwärtigen Krise herausfindet und mit einem einigermassen zufriedenstellenden Schlussdokument beendet werden kann. Die Aussichten für ein substantielles Resultat sind gering, nachdem sich die UdSSR und ihre Verbündeten nach wie vor weigern, in den für Westen und Neutrale unabdingbaren Punkten (Menschenrechte, Rolle des Individuums, menschliche Kontakte, Information, vertrauensbildende Massnahmen) irgendwelche Zugeständnisse zu machen.³ Die Eventualität eines knappen Schlusscommuniqués, welches lediglich feststellt, man habe getagt, sich nicht über ein Dokument geeinigt und werde sich in zwei Jahren in Madrid wieder treffen, rückt näher. Die Meinung, ein solches Kommuniqué, das in der Öffentlichkeit zweifellos als «constat d'échec» aufgefasst würde, sei einem wortreichen, aber inhaltslosen Schlussdokument vorzuziehen, gewinnt bei vielen westlichen aber auch einigen neutralen Staaten an Boden. Andererseits sind in den letzten Tagen Versuche festzustellen, die klaffende Lücke zwischen den östlichen und westlich/neutralen Auffassungen durch Kompromissformeln zu überkleistern. Der – entgegen der EG-Meinung eingereichte – französische Vorschlag vom vergangenen Freitag gehört in diese Reihe.⁴ Die gleichzeitig vorgelegte dritte Revision des sowjetischen Grundvorschlages⁵ scheint die Lücke optisch zu verkleinern, enthält jedoch bei näherer Durchsicht keinen einzigen Satz, der die erwähnten westlichen und neutralen Grundsatzpunkte befriedigt. Die Gefahr

1 CH-BAR#E2001E-01#1988/16#905* (B.72.09.15.1). Dieses Telegramm Nr. 55 wurde vom Chef der schweizerischen Delegation beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad, Botschafter Rudolf Bindschedler, unterzeichnet und war an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Aubert gerichtet, «zuhanden aussenpolitische Kommission und KSZE-Verteiler». Der Versand erfolgte durch die schweizerische Botschaft in Belgrad. Das hier edierte Exemplar wurde am 20. Februar 1978 um 18.15 Uhr in Bern empfangen. Kopien gingen an die Handelsabteilung des EVD, an den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Botschafter Cornelio Sommaruga, an Oberst i. Gst. Wilhelm Mark und die Operationssektion der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD. An der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 21. Februar 1978 wurde die Angelegenheit nicht besprochen, vgl. dodis.ch/48485.

2 Zum Beginn des Belgrader Treffens der KSZE vgl. QdD 31, Dok. 11, dodis.ch/49323.

3 Zur Haltung der UdSSR vgl. das Telegramm von Botschafter Bindschedler an Bundesrat Aubert und an den Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer, vom 15. Februar 1978, dodis.ch/49387.

4 Zum Vorschlag der französischen Delegation vom 16. Februar 1978, Dok. CSCE/BM/73 vgl. das Telegramm von Botschafter Bindschedler an Bundesrat Aubert und Botschafter Weitnauer vom 16. Februar 1978, dodis.ch/49385.

5 Vorschlag der Delegation der UdSSR vom 17. Januar 1978, Dok. CSCE/BM/70.

eines französisch-sowjetischen Kompromisses zeichnet sich ab, vielleicht von Jugoslawien als Gastland unterstützt. Angesichts dieser Möglichkeit stellen sich die EG- und NATO-Staaten mehr und mehr hinter das von den Neutralen und Blockfreien am 1. Februar vorgelegte informelle Papier.⁶ Der Osten hat sich indes geweigert, unser Papier in zwei wesentlichen Teilen (militärische Aspekte und Korb III) weiter als Verhandlungsgrundlage zu erachten. Der gegenwärtige Stand und die wenig hoffnungsvollen Aussichten auf einen guten Abschluss des Belgrader Treffens widerspiegeln ein getreues Bild des derzeitigen Zustandes der Entspannung.⁷ Diese wird zwar Belgrad so oder so überleben, denn die KSZE stellt ja nur einen Teil aller Bemühungen unter diesem Titel dar, aber Belgrad wird wohl zumindest für einige Zeit das Ende übertriebener Erwartungen und gewisser Illusionen im Hinblick auf diese spezifische Form der Entspannung bringen. Die UdSSR warnte wiederholt, sie könne keinerlei Änderung an Buchstabe und Geist der Schlussakte und keinerlei Einmischung in innere Angelegenheiten zulassen. Mit diesen beiden Argumenten hat sie bisher jede konkrete Arbeit an den ihr unangenehmen Bereichen der Schlussakte blockiert. Dies hat sie jedoch nicht daran gehindert, ihrerseits Vorschläge zu unterbreiten, die weit über die Schlussakte hinausgehen (Nichtersteinsatz von Atomwaffen, Nichterweiterung der Militärpakte etc.). Die UdSSR möchte die von Helsinki ausgegangene Eigendynamik nicht zusätzlich fördern und das Schwergewicht der KSZE vom menschlichen Bereich weg in jenen der Abrüstung lenken.⁸

⁶ Vgl. dodis.ch/52283. Vgl. ferner das Telegramm von Botschafter Bindschedler an Bundesrat Aubert vom 1. Februar 1978, dodis.ch/49386.

⁷ Zum Abschluss des Belgrader Treffens vgl. QdD 31, Dok. 14, dodis.ch/49325, sowie das Telegramm von Botschafter Bindschedler an Bundesrat Aubert und Botschafter Weitnauer vom 24. Februar 1978, dodis.ch/49384.

⁸ Zur Abrüstung vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 166, dodis.ch/48273.

dodis.ch/49325

Antrag des EPD an den Bundesrat¹

SCHLUSSDOKUMENT DES «BELGRADER TREFFENS 1977»
DER KONFERENZ ÜBER SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT
IN EUROPA (KSZE)

Nicht ausgeteilt

Bern, 5. März 1978

Das erste der in der Schlussakte² erwähnten Folgetreffen der 35 Teilnehmerstaaten im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) steht vor dem Abschluss. Am Abend des 4. März haben eine Anzahl Delegationen aus der NATO, dem Warschaupakt und aus der Gruppe der Neutralen und Blockfreien (N + N) dem Treffen den Entwurf zu einem Schlussdokument unterbreitet, über den Montag den 6. März 1978 abgestimmt wird.³ Es kann angenommen werden, dass der für diesen Beschluss erforderliche Konsensus zustandekommen wird, nachdem nur Malta noch Bedenken angemeldet hat.⁴

Entgegen den Erwartungen welche die Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, in dieses Treffen und in seinen Ausgang setzten,⁵ zeigten die Verhandlungen der letzten Wochen, dass es nicht möglich ist, sich auf ein substantielles Schlussdokument zu einigen.⁶ Im Antrag an den Bundesrat vom 26. September 1977 betreffend die Instruktionen für die schweizerische Delegation an diesem Treffen stellte das Eidgenössische Politische Departement fest, der Verlauf dieser Zusammenkunft hänge weitgehend von dem damals «nicht mit Sicherheit vorauszusehenden Verhalten der Teilnehmerstaaten, nicht zuletzt von demjenigen der USA und der UdSSR» ab.⁷ Gerade die Beziehungen zwischen Washington und Moskau waren jedoch in den letzten Monaten beträchtlichen Spannungen unterworfen. Dies ist einerseits auf die Menschenrechtsfrage und ihre Auswir-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#16565*. Dieser Antrag wurde vom Chef der Politischen Abteilung I, Botschafter Anton Hegner, verfasst und vom Vorsteher des EPD, Bundesrat Pierre Aubert, unterzeichnet. Der Antrag wurde am 6. März vom Bundesrat gutgeheissen, vgl. das BR-Prot. Nr. 410, Faksimile dodis.ch/49325.

2 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, dodis.ch/58821.

3 Vgl. das Projet de déclaration finale de la réunion de Belgrade 1977 (CSCE), in der Beilage des BR-Prot. Nr. 410 vom 6. März 1978, Faksimile dodis.ch/49325.

4 Vgl. dazu das Telegramm Nr. 54 des Rechtsberaters des EPD und Chefs der schweizerischen Delegation beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad, Botschafter Rudolf Bindschedler an Bundesrat Aubert, den Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer sowie an die Politische Direktion vom 2. März 1978, dodis.ch/49388.

5 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 11, dodis.ch/49323.

6 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 13, dodis.ch/49324.

7 Für den Antrag des EPD vgl. das BR-Prot. Nr. 1625 vom 3. Oktober 1977, dodis.ch/49389.

kungen, insbesondere im Herrschaftsbereich der UdSSR,⁸ sowie die beträchtlichen Aufrüstungsbestrebungen der Warschauerpaktstaaten und andererseits auf die Entwicklung im Horn von Afrika zurückzuführen.⁹ Die schweizerische Delegation wird in ihrem Bericht an den Bundesrat über das «Belgrader Treffen 1977» näher auf den Konferenzverlauf eingehen.¹⁰

Es kann aber schon jetzt festgestellt werden, dass dieses Treffen wohl den ersten Teil seines Mandats erfüllte, indem es «einen vertieften Meinungsaustausch über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben» pflegte und dass dieser Gedankenaustausch über die Entwicklung in den einzelnen Signatarstaaten auf allen durch die Schlussakte erfassten Gebieten zweifellos als positives Novum im gesamteuropäischen Dialog gewertet werden muss. Die kompromisslose Haltung der osteuropäischen Staaten gestattete es jedoch nicht, wie vorgesehen, auch «über die Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft» zu verhandeln.¹¹ Somit entfielen die vorwärtsblickenden Aspekte der Konferenztätigkeit, die Prüfung der zahlreichen, damit in Zusammenhang stehenden Vorschläge, was wiederum den Verzicht auf ein substantielles Schlussdokument erklärt.

Das am 4. März eingebrachte Dokument stellt, an einen protokollarischen Teil ausschliessend fest, dass die Mitgliedstaaten sich der Bedeutung einer Weiterführung des Entspannungsprozesses bewusst sind, dass sie die Bestimmungen der Schlussakte bekräftigen und den Meinungsaustausch über die Inkraftsetzung der einzelnen Bestimmungen an sich als einen Beitrag im Hinblick auf die Zielsetzungen der KSZE betrachten. Es wird festgehalten, dass mit Bezug auf die dem Treffen unterbreiteten Vorschläge kein Konsensus erzielt werden konnte. Trotzdem einigen sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Konferenzfolgen der KSZE auf die Einberufung eines weiteren Treffens in Madrid am 11. November 1980. Im September 1978 soll in Montreux, entsprechend der Schlussakte, das von der Schweiz angeregte Expertentreffen zur Prüfung und Ausarbeitung einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen beginnen.¹² Auf Juni 1978 wird in Bonn unter der Bezeichnung «Wissenschaftliches Forum» eine Zusammenkunft führender Persönlichkeiten der Wissenschaft aus

8 Die Regierung von US-Präsident Jimmy Carter richtete ihre Aussenpolitik auf die Menschenrechte aus, vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2973. Für eine Intervention der schweizerischen Delegation zugunsten der Einhaltung von Menschenrechten in der UdSSR vgl. QdD 31, Dok. 12, dodis.ch/48698. Auch Bundesrat Aubert kündigte bei seinem Amtsantritt an der Spitze des EPD am 1. Februar 1978 an, die Tätigkeit der Schweiz für die Verteidigung der Menschenrechte auf internationaler Ebene zu intensivieren, vgl. DDS, Bd. 27, Dok. 114, dodis.ch/49960.

9 Im Sommer 1977 versuchte Somalia militärisch, die äthiopische Grenzregion Ogaden unter Kontrolle zu bringen. Das Mengistu-Regime in Äthiopien wurde im Krieg von der Sowjetunion und kubanischen Truppen unterstützt. Im November 1977 kündigte Somalia deshalb den Kooperationsvertrag mit der UdSSR und suchte die Unterstützung der USA. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2971.

10 Für den von Botschafter Bindschedler, dem stv. Delegationschef, Minister Edouard Brunner, sowie dem stv. Chef des Politischen Sekretariats des EPD, Hansjörg Renk, verfassten Schlussbericht vom 31. März 1978 vgl. dodis.ch/49390.

11 Vgl. Schlussakte, dodis.ch/58821, Folgen der Konferenz, Punkt 2. a).

12 Zum KSZE-Expertentreffen zur friedlichen Streitbeilegung in Montreux vom 31. Oktober bis 11. Dezember 1978 in Montreux vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2974.

allen Teilnehmerstaaten einberufen.¹³ Eine Arbeitsgruppe wird an einem noch zu bestimmenden Datum in La Valetta zusammentreten und sich mit den vor allem die Mittelmeerstaaten betreffenden Fragen auf dem Gebiet der Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur befassen.¹⁴

Es war nicht möglich Expertengruppen einzusetzen, die sich mit den die Schweiz besonders interessierenden Fragen des Austauschs von und des Zugangs zu Informationen¹⁵ einerseits und des Ausbaus der sogenannten vertrauensbildenden Massnahmen andererseits befasst hätten, da hierüber keine Einigung erzielt werden konnte.

Unter Bezugnahme auf diese Ausführungen beehren wir uns zu *beantragen*:

Das Eidgenössische Politische Departement wird beauftragt, die schweizerische Delegation am «Belgrader Treffen 1977» der KSZE zu ermächtigen, dem am 4. März 1978 eingebrachten Entwurf zu einem Schlussdokument zuzustimmen.¹⁶

¹³ Zum KSZE-Expertentreffen zur Vorbereitung des «Wissenschaftlichen Forums» vom 20. Juni bis 28. Juli 1978 in Bonn vgl. die Berichte von Petar Troendle von der Politischen Abteilung I des EPD vom 4. August 1978, dodis.ch/49395, sowie von Nicolas Roulet vom Amt für Wissenschaft und Forschung des EDI vom 19. September 1978, dodis.ch/49396.

¹⁴ Zum KSZE-Expertentreffen zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit im Mittelmeerraum vom 13. Februar bis 26. März 1979 in La Valletta vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2975.

¹⁵ Vgl. dazu QdD 31, Dok. 10, dodis.ch/49213.

¹⁶ Der Antrag wurde vom Bundesrat ohne Änderungen angenommen. Vgl. das BR-Prot. Nr. 410 vom 6. März 1978, Faksimile dodis.ch/49325. Für die finale Version vgl. das Abschliessende Dokument des Belgrader Treffens 1977 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde vom 8. März 1978, dodis.ch/49391.

dodis.ch/73038

Notice du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Aubert¹

LA CSCE, LA RÉUNION DE MADRID ET LE DÉSARMEMENT

Berne, le 4 juillet 1980

1. En signant, le 1^{er} août 1975 à Helsinki, l'Acte final de la CSCE, les 35 États participants se sont engagés, au titre des «suites de la Conférence», à:

«poursuivre le processus multilatéral amorcé par la Conférence, en procédant à un échange de vues approfondi sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final... en organisant à cette fin des rencontres entre leurs représentants, à commencer par une réunion au niveau des représentants désignés par les Ministres des affaires étrangères.»²

2. Cette première réunion dans le cadre des suites de la CSCE qui avait pour but de procéder à un échange de vues approfondi sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final comme à l'étude de projets nouveaux, a eu lieu à Belgrade d'octobre 1977 à mars 1978.³ Elle a permis de tenir un large débat sur la mise en œuvre des dispositions adoptées à Helsinki, notamment sur les déficiences constatées et documentées à ce propos dans les pays de l'Est. En revanche, des progrès concrets dans le sens de nouvelles mesures n'ont pas pu être accomplis, les pays de l'Est arguant surtout qu'il fallait leur laisser le temps de «digérer» l'Acte final.

La réunion de Belgrade a en outre décidé:

La tenue d'une nouvelle réunion dans le cadre des suites de la CSCE, à Madrid, le 11 novembre 1980, précédée d'une réunion préparatoire qui doit commencer le 9 septembre.⁴ Selon la procédure de la CSCE, cette décision a été prise

1 CH-BAR#E2001E-01#1991/17#2126* (B.72.9.15.1). Cette note au Conseil fédéral est très probablement rédigée par Philippe Jaccard de la Division politique I et signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert. Elle est jointe à la proposition du DFAE du 30 juin 1980 concernant les lignes directrices et la composition de la Délégation suisse à la séance préparatoire de la conférence de suivi de la CSCE à Madrid, qui se tient du 9 septembre 1980 au 10 novembre 1980, cf. le PVCF N° 1286 du 20 août 1980, dodis.ch/64956, annexe. Lors de sa 24^{ème} séance du 9 juillet 1980, le Conseil fédéral exprime le souhait d'être informé en outre de certains principes qui servent d'instructions à la Délégation suisse. Par une notice du 11 août 1980, le DFAE donne suite à cette demande. Enfin, lors de sa 26^{ème} séance du 20 août 1980, le Conseil fédéral approuve la proposition du DFAE à l'issue d'un débat approfondi, cf. le PVCF de décision II, dodis.ch/71530, ainsi que dodis.ch/64956.

2 Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821, Suites de la Conférence.

3 Cf. QdD 31, doc.14, dodis.ch/49325, ainsi que la compilation Première réunion des suites de la CSCE à Belgrade, dodis.ch/T1411.

4 Cf. le Document de clôture de la réunion de Belgrade 1977 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 8 mars 1978, dodis.ch/49391. Pour les résultats de la première semaine de la réunion préparatoire à Madrid, cf. la notice du Chef de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Raymond Probst, au Conseiller fédéral Aubert du 16 septembre 1980, dodis.ch/78861.

par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité, et toute décision de renvoi de cette réunion de Madrid devrait également être prise à l'unanimité, le cas échéant à la réunion préparatoire, ce qui dans l'état actuel des choses n'est pas une hypothèse de travail avec laquelle il faut compter.

En outre, à Belgrade, trois réunions d'experts ont été mises en place dont une, celle de Montreux qui se tint de novembre à décembre 1978, a été consacrée au projet d'élaboration d'un système de règlement pacifique des différends (initiative suisse).⁵

3. Tous les 35 États participant sans exception sont aujourd'hui favorables à ce que Madrid se tienne aux dates prévues et se déroule selon le schéma adopté par l'Acte final, à savoir une réunion consacrée à la fois à une revue de la mise en œuvre des dispositions de l'Acte par les 35 États participants et à une étude, et si possible l'adoption, de mesures nouvelles.

Sur le plan de l'Europe occidentale, le Comité du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, réuni à Lisbonne le 10 avril 1980, s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la continuation du processus de la CSCE et la tenue de la réunion de Madrid aux dates prévues.⁶ Les États-Unis et le Canada partagent cet avis. Il en va de même des pays neutres et non-alignés qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Les pays de l'Est pour leur part sont également favorables au maintien des dates.

4. La situation internationale est aujourd'hui encore plus tendue qu'au moment de Belgrade. Les troupes soviétiques sont toujours en Afghanistan et les négociations Est-Ouest semblent au point mort.⁷ De l'avis de tous les pays occidentaux et neutres avec lesquels nous avons eu des entretiens, avis que nous partageons, Madrid servira un double but.

a) Rappeler d'une façon claire et sans équivoque à l'URSS l'inquiétude et la réprobation qu'a suscitées son invasion de l'Afghanistan. Lui faire comprendre que la détente ne pourra reprendre son cours que si une solution politique est trouvée à ce propos, solution dont un des éléments principaux consiste dans le retrait des troupes soviétiques de ce pays.⁸

b) En même temps maintenir vivantes les structures du dialogue Est-Ouest et notamment le forum de la CSCE qui en est le plus important par la variété et le nombre des sujets traités.

⁵ La première des trois réunions d'experts se tient à Montreux du 31 octobre au 11 décembre 1978 et concerne l'élaboration d'un système de règlement pacifique des différends (SRPD), cf. la compilation dodis.ch/T2974. La deuxième réunion, sur les questions relatives à la Méditerranée, se tient du 13 février au 26 mars 1979 à La Valette, cf. la compilation dodis.ch/C2975. La troisième réunion, un forum scientifique, se tient à Hambourg du 18 février au 3 mars 1980, cf. la compilation dodis.ch/C2983.

⁶ Cf. le rapport du 21 avril 1980 du DFAE sur la 66^{ème} session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dodis.ch/78262.

⁷ Pour une analyse de la situation en Afghanistan et sur la politique soviétique, cf. les notices de l'Ambassadeur de Suisse à Madrid, Albert Natural, du 5 février 1980, dodis.ch/78150 et du 15 avril 1980, dodis.ch/78151. Cf. à ce propos aussi la compilation Intervention soviétique en Afghanistan (1979-1989), dodis.ch/T1834.

⁸ Cf. à ce propos la notice du Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Edouard Brunner, au Conseiller fédéral Aubert, du 11 juin 1980, dodis.ch/78362.

Le dialogue Est-Ouest, comme le dialogue Nord-Sud,⁹ représente un effort continu qui passe nécessairement par des hauts et des bas et dont les structures péniblement mises en place ces dernières années doivent être maintenues vivantes pour permettre, le moment venu et lorsque les conditions le permettront de nouveau, de reprendre les négociations véritables sur les problèmes importants de l'Europe, que ce soit dans les domaines politique, militaire, économique et des droits de l'homme.

5. Pour la Suisse, la CSCE représente le seul forum politique où notre pays peut participer en pleine égalité avec tous les États d'Europe, plus le Canada et les États-Unis, à un dialogue et à d'éventuelles négociations sur une gamme très large des activités humaines qui furent résumées dans l'Acte final d'Helsinki. Pour nous, un forum de ce genre a encore plus de valeur que pour les pays qui font partie des Nations Unies. En outre, il permet, en raison de la procédure et de la règle du consensus, aux petits pays de se faire entendre et d'avoir une influence sur les décisions prises.

Tous les orateurs qui ont participé au débat, le 18 mars 1980, au Conseil National comme au Conseil des États, sur la question de la CSCE,¹⁰ ainsi que ceux qui ont pris la parole lors de la réunion de la Commission des affaires étrangères du Conseil National du 8 mai 1980,¹¹ ont été unanimes après avoir entendu nos explications pour constater qu'il conviendrait que Madrid ait lieu aux dates prévues et que la Suisse y tienne son rang sans toutefois espérer de cette réunion des miracles ou même des décisions importantes.

6. Les pays de l'Est depuis quelque temps mettent l'accent sur le volet militaire et de désarmement de la réunion de Madrid.¹² Ils veulent, comme ils le proclament, «compléter la détente politique par la détente militaire». Ils appellent de leurs vœux une Conférence européenne du désarmement qui pourrait se tenir, selon eux, après la réunion de Madrid mais qui devrait être décidée dans la capitale espagnole. De leur côté, les puissances occidentales, menées en l'occurrence par la France qui a su faire partager ses vues dans un premier temps par les pays de la Communauté européenne, puis dans un second temps par les membres de l'Alliance atlantique, sont également en faveur de discuter de la sécurité militaire à Madrid et de prévoir une activité ultérieure sous forme d'une conférence par la suite. Toutefois, les finalités de l'initiative occidentale et l'articulation de cette conférence sont fort différentes des idées soviétiques. Du côté soviétique on veut simplement convoquer une conférence, avec Varsovie comme siège, conférence qui aurait un ordre du jour aussi large que possible et traiterait de tous les problèmes européens du désarmement. Les Occidentaux estiment que cette initiative a surtout un côté démagogique et que son résultat, la conférence telle qu'elle est

9 Cf. la compilation Dialogue Nord-Sud, dodis.ch/T1647.

10 Cf. la discussion au Conseil national des interpellations urgentes 80.301 Afghanistan. Occupation par l'URSS de la Commission des affaires étrangères du Conseil National du 21 février 1980 et 80.309 Intervention soviétique en Afghanistan. Situation internationale du groupe du PdT-PSA-POCH du 3 mars 1980, dodis.ch/56901, ainsi que la discussion au Conseil des États de l'interpellation urgente 80.315 Afghanistan. Occupation par l'URSS du Conseiller aux États Odilo Guntern du 3 mars 1980, dodis.ch/78836.

11 Cf. le procès-verbal de la séance, dodis.ch/70268.

12 Cf. les consultations bilatérales à Berne avec le Directeur de la Division européenne I du Ministère soviétique des affaires étrangères, l'Ambassadeur Anatoli Adamichine, les 20 et 21 décembre 1979, dodis.ch/74564.

prévue par les Soviétiques, aurait avant tout un caractère déclamatoire. Ils se refusent dès lors à accepter à Madrid de mettre en place une conférence de cette nature. L'idée occidentale est différente. La voici succinctement exposée:

Décision à Madrid et élaboration d'un mandat pour une première phase de cette conférence qui devrait se tenir entre Madrid et la prochaine réunion analogue à celle de Madrid, cette première phase, comme d'ailleurs toute la conférence, étant organiquement liée au processus de la CSCE. Cette première phase aurait pour seul mandat d'améliorer les mesures de confiance militaire telles qu'elles existent déjà dans l'Acte final.¹³ L'amélioration porterait sur

- l'extension de l'aire géographique à l'ensemble de l'Europe, c'est-à-dire jusqu'à l'Oural en englobant toute la Russie d'Europe, ce qui maintenant n'est pas le cas (bande de 250 km à partir des frontières occidentales de l'URSS);
- rendre ces mesures obligatoires (elles sont établies à l'heure actuelle sur une base volontaire);
- les rendre vérifiables.

Une fois cette phase terminée, ce n'est qu'à ce moment-là (pas avant 1982 ou 1983) et en se fondant sur les résultats de cette première phase que les 35 pays devront décider s'ils veulent passer à la seconde phase qui porterait, elle, sur le désarmement véritable. Il n'y aurait donc aucun automatisme entre la première et la seconde phase.

7. Dans toutes nos conversations avec nos partenaires, nous avons fait valoir, d'entente avec le Département militaire fédéral,¹⁴

a) que dans l'état actuel de la situation internationale une conférence européenne de désarmement n'aurait que peu de chance de succès vu la méfiance qui existe entre l'Est et l'Ouest;

b) que nous ne sommes même pas sûrs que Madrid pourra élaborer un mandat pour une première phase telle qu'elle est conçue par les Occidentaux; cela reviendrait à transformer Madrid en une conférence préparatoire du désarmement (déséquilibre);

c) que si cela n'était pas possible, nous pourrions envisager la mise en place d'un groupe d'experts qui, lui, pourrait élaborer ce mandat (ce qui ferait gagner encore du temps). D'une façon générale nous avons également fait valoir que nous sommes tout à fait favorables à un lien organique entre le processus de la CSCE et les efforts faits dans le domaine de la sécurité militaire.

d) que nous voulons que toute conférence éventuelle en une ou deux phases soit soigneusement préparée et que l'on ne saute pas à pieds joints de Madrid dans une conférence sans préparation adéquate. Nous avons pu faire partager ces vues par la plupart de nos interlocuteurs.¹⁵

e) Avec les autres pays neutres et certains pays non-alignés, nos experts militaires ont mis au point un document qui porte sur une amélioration modeste des

¹³ Annotation dans le texte original: voir page 6, lettre e). Cf. le facsimilé, dodis.ch/73038.

¹⁴ Cf. l'entretien de l'Ambassadeur Brunner avec le Chef de l'État-major général, le Commandant de corps Hans Senn, du 2 avril 1980, dodis.ch/78364.

¹⁵ Pour les consultations bilatérales tenues à Berne au cours du mois de mai 1980 avec les représentants des Pays-bas, de la Belgique, de la Finlande, de la Norvège, du Canada, du Danemark, de la Roumanie, du Saint-Siège, de la Yougoslavie, de l'Union soviétique et de la Pologne, cf. dodis.ch/73039.

mesures de confiance actuellement existantes (annonces de manœuvres, invitations d'observateurs, mouvements de troupes).¹⁶

8. Il est évident qu'à Madrid les affaires de désarmement et de sécurité militaire prendront une place plus grande que lors de la réunion de Belgrade. À notre sens, comme pour tous les pays du Conseil de l'Europe, il convient néanmoins de maintenir un équilibre entre les différents sujets de la CSCE et ne pas laisser Madrid se transformer en une conférence du désarmement. Nous appuyerons dès lors toute initiative venant du côté occidental pour établir à Madrid une meilleure protection des droits de l'homme. Pour notre part, comme à Belgrade, nous proposerons un projet dans le domaine de l'information (meilleure diffusion, amélioration des conditions de travail des journalistes).¹⁷ L'Autriche et l'Espagne se joindront à ce projet. Enfin, nous reprendrons notre projet pour la mise en place d'un système de règlement pacifique des différends et demanderons qu'une nouvelle réunion se tienne après Madrid.¹⁸

Dans le domaine économique, d'entente avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, notre attention se porte particulièrement sur le domaine des échanges commerciaux, notamment

a) les pratiques d'échanges compensés (demandées de plus en plus par l'Est et qui peuvent, à notre sens, perturber un développement harmonieux des courants commerciaux Est-Ouest);

b) l'amélioration des échanges d'informations économiques et commerciales et, plus généralement, tout le problème de la transparence des conditions dans lesquelles se développent ces courants;

c) l'arbitrage commercial international.

En outre, la coopération industrielle pourrait être un domaine d'intérêt. Quant aux questions de l'énergie et des transports, sur lesquelles les pays de l'Est mettront un accent particulier, la Suisse devrait se montrer réservée, car ces sujets ne se prêtent guère à une discussion approfondie dans le cadre Est-Ouest.¹⁹

Conclusion

Nous pensons aller à Madrid sans illusions, mais aussi dans la conviction qu'un forum comme celui-ci doit être maintenu vivant pour des temps meilleurs. Il est important en outre d'être présent là où il sera question de problèmes militaires, de sécurité et de désarmement, car directement ou indirectement ils peuvent toucher à la sécurité de notre pays. Nous adopterons dans ce domaine une attitude prudente sans oublier toutefois que le Conseil fédéral a été favorable dans la déclaration qu'il a fait remettre à l'Assemblée générale spéciale des Nations Unies en mai 1978 aux tentatives régionales de chercher des solutions aux problèmes du désarmement.²⁰ Nous mettrons également tout en œuvre pour que dans le domaine

¹⁶ Cf. le papier N+N sur les mesures de confiance du DMF du 18 juin 1980, dodis.ch/78361, ainsi que le dossier CH-BAR#E5812#2010/54#9* (74).

¹⁷ Cf. la notice de la Division politique I du 4 juillet 1980, dodis.ch/78144.

¹⁸ Cf. la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

¹⁹ Pour la position détaillée de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, cf. la notice du Chef de la Section Coopération économique Est-Ouest (CEE/ONU), Jérôme Lugon, du 27 mars 1980, dodis.ch/78927.

²⁰ Cf. DDS, vol. 27, doc. 166, dodis.ch/48273.

des droits de l'homme, de l'information, des contacts et de la libre circulation des personnes, le sort des Européens vivant dans les pays de l'Est sous régime communiste connaissent à Madrid une amélioration. La majorité sinon tous les pays occidentaux et neutres ont à peu près la même conception de Madrid. À savoir que si l'URSS veut que la détente reprenne son cours, il faut qu'elle accepte dans la capitale espagnole que des pas concrets, substantiels et vérifiables soient faits tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des droits de l'homme pour rétablir la confiance entre l'Est et l'Ouest que son invasion en Afghanistan a très largement détruite.

dodis.ch/73057

*Le Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Brunner,
à l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Iselin¹*

[ACTION COMMUNE DES NEUTRES ET NON-ALIGNÉS À MADRID]

Berne, 18 février 1981

La réunion à laquelle vous convoque Ministre Pahr avec collègues suédois et yougoslaves est sans doute destinée à une concertation qui dans l'idée des autrichiens, pourrait mener à une action commune des neutres et non-alignés à Madrid.² Notre analyse de la situation est la suivante:

1) Depuis le début de la Conférence de Madrid, l'URSS n'a fait aucun geste en ce qui concerne le retrait de ses troupes d'Afghanistan.³ Sur le plan de la répression interne, de nombreux dissidents ont été arrêtés, d'autres déchus de leur nationalité et aucun allègement n'est intervenu à l'égard de ceux contre lesquels des mesures avaient été décrétées (Sacharov, Sharansky, Orlov).⁴ Les menaces d'une intervention en Pologne n'ont pas entièrement disparu.⁵ Enfin, le ton ferme de la nouvelle administration américaine à l'égard de l'URSS et la volonté de réarmement des États-Unis doivent être remarqués.⁶

1 CH-BAR#E2001E-01#1991/17#2135 (B.72.9.15.1). Ce télex N° 5056 est rédigé et signé par le Chef de la Division politique I du DFAE et Chef de la Délégation suisse à la deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid, l'Ambassadeur Edouard Brunner. Il est envoyé le 19 février 1981 à 8 h 45 par le Chef suppléant de la Division politique I, Hansjörg Renk, à l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Jürg Iselin, comme réponse au télex N° 19 de ce dernier, du 18 février 1981, dodis.ch/78089. Des copies sont remises au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, au Directeur de la Direction politique, le Secrétaire d'État Raymond Probst, ainsi qu'aux Ambassades de Suisse à Madrid, Stockholm, Belgrade et Washington.

2 Pour la réunion entre l'Ambassadeur Iselin, le Ministre des affaires étrangères autrichien, Willibald Pahr, et les Ambassadeurs suédois et yougoslave à Vienne, Claës Wollin et Novak Pribičević du 24 février 1981, cf. dodis.ch/78088. Pour la réunion du 14 mars 1981 entre l'Ambassadeur Iselin avec le Ministre Pahr, les Ministres des affaires étrangères yougoslave et suédois, Josip Vrhovec et Ola Ullsten, ainsi que l'Ambassadeur finlandais à Vienne, Björn-Olof Alholm, cf. dodis.ch/79171. À propos de la deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980–1983), cf. QdD 31, doc. 15, dodis.ch/73038, ainsi que la compilation dodis.ch/T1412, et notamment le rapport intérimaire de la Délégation suisse à Madrid du 14 janvier 1981, dodis.ch/73230.

3 Cf. la compilation Intervention soviétique en Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834.

4 Il est fait référence aux dissidents soviétiques Andreï Sakharov, Natan Sharansky, et Youri Orlov, cf. les dossiers CH-BAR#E2010A#1995/313#11301* (B.31.82 P), CH-BAR#E2010A#1995/313#11303* (B.31.82 P), respectivement CH-BAR#E2010A#1996/397#5479* (B.31.82 P). Sur la question des interventions du Conseil fédéral en faveur du respect des droits humains, cf. DDS, vol. 27, doc. 143, dodis.ch/48700, et doc. 160, dodis.ch/48701, le rapport du groupe de travail et de coordination du DFAE en matière de droits humains, du 30 octobre 1979, en annexe du PVCF N° 1945 du 7 novembre 1979, cf. dodis.ch/60383, ainsi que la compilation dodis.ch/T2424.

5 Cf. la compilation Loi martiale en Pologne (1981–1983), dodis.ch/T1973.

6 Cf. à ce sujet la notice du Groupe renseignements et sécurité du DMF du 1^{er} décembre 1980, dodis.ch/79155, le rapport de l'attaché de défense de Suisse à Washington, Heinrich Koopmann, du 27 janvier 1981, dodis.ch/79154, et le rapport politique N° 15 de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Anton Hegner, du 17 février 1981, dodis.ch/79136.

2) En un mot, la réunion de Madrid ne se déroule pas dans un vacuum. Elle reflète nécessairement la situation internationale.⁷ Elle en est un fidèle miroir. Or, cette situation est caractérisée par l'absence de confiance qui a mis la détente presque en veilleuse. Dans le climat de tension actuel, aucun progrès véritable ne peut être espéré dans les relations Est-Ouest. Que ce soit dans les domaines militaire, économique et d'ordre humanitaire.

3) Cette situation se reflète de la façon suivante à Madrid: Les positions occidentales extrêmement homogènes en ce qui concerne le désarmement sont irréciliables avec celles de l'URSS et de ses alliés du Pacte de Varsovie.⁸ Ces derniers refusent les quatre conditions occidentales pour entamer toute négociation dans ce domaine, à savoir:

- a) Vérification,
- b) Caractère obligatoire,
- c) Caractère significatif,

d) Extension territoriale à toute l'Europe jusqu'à l'Oural de toutes les mesures de confiance qui devraient être adoptées avant toute négociation sur le désarmement. Dans ces conditions, aucune décision ne sera prise à ce propos.

4) Dans ces conditions aussi, les Soviétiques s'opposeront sans nul doute à toute rédaction de dispositions nouvelles dans le domaine des droits de l'homme ou de l'information. Nous arriverons ainsi à un blocage réciproque qui reflètera la situation internationale.

5) Essayer de camoufler cet état de faits en essayant d'établir des compromis sur des textes ambigus, ferait perdre à la CSCE toute sa crédibilité.

6) *Position suisse*: Nous vous serions reconnaissants de défendre la ligne suivante qui pourrait, elle, déboucher sur une action éventuellement commune des pays N+N.⁹

7) Nous ne serions pas malheureux qu'aucune décision ne soit prise sur une conférence du désarmement, car à nos yeux, ce n'est pas le principal problème qui se pose dans le cadre des relations Est-Ouest. Selon nous, le principal obstacle à toute amélioration des relations américano-soviétiques et Est-Ouest en général, est dû à l'absence de confiance qui existe et surtout au comportement récent de l'Union Soviétique (Afghanistan, etc.) qui revient à une non-observation de l'Acte final d'Helsinki.¹⁰ Pour nous, une conférence sur le désarmement serait dangereuse si la confiance n'est pas restaurée, car elle échouerait à coup sûr.¹¹

8) Nous ne voulons dès lors pas essayer de trouver des compromis sur les questions de substance. Leur résultat serait trompeur et entretiendrait de fausses illusions. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres enceintes internationales,

7 Pour un récapitulatif de la situation internationale avant le début de la réunion de Madrid, cf. la notice de l'Ambassadeur Brunner au Conseiller fédéral Aubert du 2 octobre 1980, dodis.ch/73056.

8 Concernant les propositions opposées de la France et de la Pologne dans le domaine du désarmement, cf. la notice de Division politique I du DFAE au Secrétaire d'État Probst du 6 mars 1981, dodis.ch/78092.

9 Pour la proposition commune des États neutres et non-alignés (N+N) du 31 mars 1981 relative à un document de clôture, cf. QdD 31, doc. 17, dodis.ch/59607.

10 Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

11 À ce propos, cf. le télex N° 15 de l'Ambassadeur Brunner du 3 février 1981, dodis.ch/78090.

la CSCE ne devrait pas aligner une résolution sur l'autre, sans que jamais les pays participants ne les respectent.

9) En revanche, nous sommes prêts, avec les autres pays N+N, à proposer à la fin de la réunion¹² un document court, concret et réaliste. À notre sens, ce document devrait contenir les quatre points suivants:

a) Une appréciation de la longue discussion sur la mise en œuvre de l'Acte final et un constat qu'il n'a pas été possible de trouver un terrain d'entente sur les problèmes comme ceux du désarmement et des droits de l'homme. Mais que l'on restera en contact à ce propos et que ces problèmes seront repris le moment venu.

b) La fixation d'un lieu et d'une date dans deux ou trois ans dans une autre capitale pour une réunion similaire.

c) La mise en place dans l'intervalle de deux ou trois groupes d'experts dont un par exemple sur le règlement pacifique des différends.

d) On pourrait dégager un terrain d'accord sur des problèmes comme le terrorisme.

En un mot, on pourrait avoir un document politiquement plus significatif que celui de Belgrade.¹³

10) Les rapports Est-Ouest comme le dialogue Nord-Sud et la question du désarmement sont des problèmes qu'on ne peut résoudre d'un seul coup, mais avec lesquels il faut s'habituer à vivre. Nous devons les aménager de telle façon qu'ils ne deviennent pas aigus et essayer de maintenir le dialogue ouvert.

En raison des circonstances internationales, aucun progrès ne sera fait à Madrid, mais dans deux à trois ans, il est possible que la situation soit différente et il faut maintenir en réserve un forum où nous sommes présents de droit en raison de notre signature de l'Acte final et qui peut se révéler utile à la défense de nos intérêts.

Pour finir, et à titre personnel, nous pourrions également vous inciter à employer l'image suivante:

Le poirier est un arbre capricieux. Une année il donne beaucoup de fruits, la seconde année peu de fruits, la troisième aucun.

Nous sommes en 1981, dans l'année sans fruits. Cela, toutefois, ne doit pas nous empêcher de soigner l'arbre, de l'arroser, etc., dans l'espoir qu'il portera la fois prochaine ce que l'on espérait de lui.

La CSCE en 1981 est assez proche de ce parallèle relevant de l'arboriculture.

¹² Correction manuscrite de: la réunion au consensus sur.

¹³ Document de clôture de la réunion de Belgrade 1977 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 8 mars 1978, dodis.ch/49391. Cf. QdD 31, doc. 14, dodis.ch/49325.

dodis.ch/59607

*Rapport intermédiaire de la Délégation suisse à la réunion de Madrid*¹

RÉUNION CSCE DE MADRID – ÉTAT DES TRAVAUX²

Confidentiel

Berne, 10 août 1981

Réunis depuis le 5 mai dernier à Madrid pour une nouvelle étape de la réunion dans le cadre des suites de la CSCE, les représentants des 35 États participants ont décidé d'interrompre leurs travaux le mardi 28 juillet pour les reprendre le mardi 27 octobre 1981.³

Au cours de la période qui vient de s'écouler, les différents groupes de rédaction (Préambules, Sécurité militaire, Principes, Économie, Domaine humanitaire, Méditerranée et Follow-up), dont deux étaient présidés par la Suisse, ont poursuivi leurs travaux sur la base du document N+N du 31 mars⁴ que nous avons présenté dans notre dernier rapport du 24 avril.⁵ L'objectif de ces groupes était de rédiger le plus possible; c'est ainsi qu'un accord a pu être obtenu sur un certain nombre de textes, dont tous ceux consacrés à l'économie, à la culture et à l'éducation, où des progrès assez substantiels ont été réalisés.

Cependant, si aujourd'hui plus du 80% du document final est écrit, les problèmes essentiels restent encore sans solution:

– Pour ce qui est du problème devenu central de la Conférence européenne du désarmement (CED) tout d'abord, le point litigieux se limite maintenant à la définition de la zone d'application des mesures de confiance (CBM) dont l'élabo-

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#16716*. Ce rapport est rédigé par le Chef de la Division politique I et Chef de la Délégation suisse à la deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid, l'Ambassadeur Edouard Brunner, ainsi que par Petar Troendle et Philippe Jaccard de la Division politique I du DFAE. Il est transmis le 10 août 1981 dans une circulaire à de nombreuses représentations diplomatiques, personnes et services du DFAE. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/59607. L'exemplaire ici édité est soumis le même jour au Conseil fédéral par une note signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert. Le Conseil fédéral en prend acte lors de sa séance du 19 août 1981, cf. le PVCF N° 1299, dodis.ch/59607.

2 Cf. aussi QdD 31, doc. 16, dodis.ch/73057, ainsi que la compilation Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980–1983), dodis.ch/T1412.

3 Sur l'interruption des travaux cf. le télex N° 103 de l'Ambassadeur Brunner du 22 juillet 1981, dodis.ch/78963.

4 Proposition présentée par les délégations de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande, du Liechtenstein, de Saint-Marin, de la Suède, de la Suisse et de la Yougoslavie: Projet de document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 31 mars 1981, dodis.ch/79014.

5 Cf. le rapport de la Délégation suisse sur l'état des travaux sur la réunion de Madrid, du 24 avril 1981, dodis.ch/73260.

ration est prévue pour la première phase de cette conférence.⁶ En effet, un certain rapprochement existe pour ce qui touche aux trois autres critères exigés par les Occidentaux: signification militaire des mesures de confiance, caractère contraignant, possibilité de vérification.

S'agissant de la zone, la formule contenue dans le document N+N a servi de base aux discussions approfondies sur ce sujet entre l'Est et l'Ouest. Malgré des entretiens prolongés, les positions ne se sont pas rapprochées suffisamment pour permettre un accord. Du côté soviétique, on insiste pour obtenir en échange de la concession faite d'étendre à toute la Russie d'Europe le champ d'application des CBM, une contrepartie qui serait une extension à une zone à définir de l'espace aérien et maritime sur une certaine profondeur dans l'Atlantique. Du côté occidental, américain et français notamment, aucune contre-prestation de cette nature n'est envisageable ou acceptable et seuls pourraient être pris dans l'aire d'application des CBM les espaces maritimes et aériens liés à des manœuvres terrestres.

– Les autres problèmes dont la solution semble toujours difficile à trouver sont notamment ceux des droits de l'homme et de l'information. Dans le domaine des droits de l'homme, les questions religieuses sont particulièrement controversées sans qu'aucun progrès n'ait été enregistré jusqu'ici. La question d'une réunion d'experts sur les droits de l'homme et sur les réunions de familles reste également ouverte. Dans le domaine de l'information, la proposition présentée par la Suisse, en commun avec l'Autriche et l'Espagne, et dont les points principaux sont repris dans le document N+N fait l'objet d'une opposition ouverte de la part des pays de l'Est qui essayent par tous les moyens de céder le minimum de terrain.⁷ C'est ainsi que ces pays ont par exemple déclaré d'emblée qu'aucun accord ne pourrait intervenir dans le domaine des abonnements, des contacts directs entre un journaliste et une personne privée, et des associations professionnelles de journalistes. De plus, ils ont eu une réaction semblable aux demandes occidentales de cesser le brouillage radiophonique et de prendre des mesures contre l'expulsion de journalistes.

Au milieu du mois de juillet, nous constatons l'impossibilité de résoudre d'ici à la fin du mois les problèmes encore en suspens, ceci malgré de nombreux entretiens directs entre Soviétiques et Américains (plus de 100 heures). Dans ces conditions, trois solutions étaient envisageables pour la suite de la conférence:

a) une solution de procédure permettant de renvoyer les problèmes non résolus concernant la CED à une réunion préparatoire chargée d'organiser précisément cette conférence, mais dont pratiquement personne ne voulait;

b) une interruption de 14 mois à laquelle nous étions favorables, mais qui, pour des raisons politiques notamment afin de maintenir le dialogue ouvert entre l'Est et l'Ouest, se heurtait à l'opposition des pays de l'Est et de certains pays occidentaux comme l'Allemagne fédérale (la CSCE étant actuellement le seul forum permettant un dialogue entre l'Est et l'Ouest);

c) une interruption de 3 mois, avec reprise fin octobre, qui a finalement été la solution retenue par les États participant à la Conférence.

⁶ Cf. la compilation Mesures de confiance et de sécurité, dodis.ch/T1718.

⁷ Proposition présenté par les délégations de l'Autriche, de l'Espagne et de la Suisse du 1^{er} décembre 1980, dodis.ch/79249.

La question qui se pose immédiatement est de savoir si dans trois mois la situation sera la même ou si elle aura évolué, permettant ainsi aux négociations d'aboutir à des résultats concrets. Il est difficile de répondre aujourd'hui à cette question avec précision. Cependant, nous avons des doutes sérieux quant à la volonté des pays participants à rapprocher leur point de vue en octobre déjà:

– Tout d'abord, et nous l'avons dit à maintes reprises, la réunion de Madrid ne peut être qu'un reflet fidèle de la situation internationale: que celle-ci soit bonne et des résultats concrets sont possibles, que celle-ci soit mauvaise et tout l'exercice devient plus aléatoire. Or nous devons constater aujourd'hui que la tension est grande sur la scène internationale et que le capital de confiance entre l'Est et l'Ouest, produit de la détente politique dont l'Acte final a été le symbole au milieu des années 70, a été largement entamé (réarmement massif de l'Union Soviétique,⁸ intervention en Afghanistan,⁹ menaces sur la Pologne,¹⁰ violations répétées des droits de l'homme, rejet par l'URSS de l'initiative des Dix sur une conférence sur l'Afghanistan).¹¹ Il est dès lors peu probable qu'en l'espace de trois mois la situation se modifie radicalement.

– Ensuite, il n'y a pas d'échéance importante prévue d'ici à la fin de l'année en matière de sécurité militaire. Certes la rencontre Haig-Gromyko en septembre à New-York, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies,¹² pourrait éventuellement permettre de lancer la discussion sur les TNF et une renégociation des SALT – la question des champs d'application se pose d'ailleurs également dans ce dernier domaine –, créant ainsi un climat plus propice à Madrid.¹³ Mais même en cas de succès de cette rencontre, ses effets pourraient difficilement se faire sentir avant l'année prochaine.

Cette analyse peut expliquer dans une certaine mesure pourquoi certains pays, dont le nôtre, auraient préféré une suspension de 14 mois. Néanmoins, la présente interruption ne nous apparaît pas inopportune, car nous aussi nous préférons une situation claire reflétant la situation internationale à une solution entretenant l'illusion.

Dans ce contexte, nous n'avons pas été mécontents de constater à Madrid la fermeté des Occidentaux qui n'ont pas cédé à la tentation d'un compromis accreditant la thèse du «business as usual». Le groupe des N+N, au sein duquel la Suisse a toujours pris des positions très fermes, n'a quant à lui pas été épargné par un certain clivage, fruit inévitable de sa propre composition.

Compte tenu de ce qui précède, la question se pose de savoir quelle attitude il conviendrait d'adopter, fin décembre, si la situation ne s'est toujours pas déblo-

8 Cf. le rapport de Dominique Dreyer du Secrétariat politique du DFAE du 6 août 1981, dodis.ch/79005.

9 Cf. la compilation dodis.ch/T1834.

10 Cf. la compilation Loi martiale en Pologne (1981–1983), dodis.ch/T1973.

11 Cf. la notice de l'Ambassadeur Brunner au Conseiller fédéral Aubert du 1^{er} juillet 1981, dodis.ch/78975, ainsi que le rapport politique N° 29 de l'Ambassadeur de Suisse à Londres, Claude Caillat, du 9 juillet 1981, dodis.ch/78976.

12 Cf. le rapport politique N° 78 de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Anton Hegner, du 13 octobre 1981, dodis.ch/78945.

13 Les négociations américano-soviétiques sur les armes nucléaires tactiques (TNF) se sont ouvertes à Genève le 30 novembre 1981, celles consacrées à la réduction des armements stratégiques (START) le 29 juin 1982. Cf. la notice de Urs Stemmler du Secrétariat politique du DFAE à son chef, l'Ambassadeur Jean-Pierre Ritter, du 24 août 1982, dodis.ch/79149.

quée. Le chef de la délégation française à Madrid¹⁴ a déclaré en juillet lors de la dernière séance plénière qu'il faudrait dans ce cas en tirer les conséquences. Il s'est gardé de préciser lesquelles. À nos yeux, une solution raisonnable serait d'ajourner la réunion de Madrid et de renvoyer toute la discussion à plus tard (2–3 ans).

Un tel renvoi aurait l'avantage de marquer d'une façon claire des désaccords qui existent entre l'Est et l'Ouest sur des questions essentielles et permettrait d'éviter cet «illusionisme» si souvent entretenu dans d'autres enceintes internationales. Le processus de la CSCE serait en quelque sorte mis au «frigoridaire» pour des temps meilleurs.¹⁵

¹⁴ L'Ambassadeur Jacques Martin.

¹⁵ Cf. QdD 31, doc. 18, dodis.ch/60493.

dodis.ch/60493

Discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Aubert, à la reprise de la réunion de Madrid de la CSCE¹

[LA CRISE POLONAISE ET L'AVENIR DE LA CSCE]

Madrid, 10 février 1982

Prenant la parole pour la première fois dans cette enceinte,² je tiens avant toute chose à adresser, au nom du Conseil fédéral suisse, mes remerciements les plus sincères au gouvernement et au peuple espagnol, par l'intermédiaire de leur Ministre des affaires étrangères³ ici présent, pour l'hospitalité qu'ils ont si généreusement accordée à cette conférence depuis maintenant plus d'un an. Madrid a offert l'atmosphère sérieuse qui convenait aux travaux de notre conférence.⁴ L'excellente organisation fournie par les autorités espagnoles, l'aimable accueil du peuple espagnol ont fait le reste. Que les uns et les autres en soient remerciés.

Le nouveau venu que je suis parmi vous n'a pu évidemment qu'être frappé par ces premières impressions directes de la CSCE, celles que lui a laissées la séance d'hier. Je suis arrivé ici avec une haute opinion (et une opinion justifiée sans doute) du niveau de cette conférence, en raison de l'importance de ses tâches et de la façon dont elle s'en était acquittée jusqu'à présent. Ma déception n'a donc été que plus amère de devoir assister au spectacle qui s'est déroulé ici hier et qui avait pour objet d'empêcher les orateurs de traiter le sujet qui est l'une des graves préoccupations de leurs gouvernements à l'heure actuelle. Compte tenu de ce qui est en cause, soit les perspectives de la détente, de l'importance du sujet et du tragique de la situation, ces manœuvres manquaient à la fois de sérieux, de dignité et courtoisie. Je me demande d'ailleurs quel profit leurs auteurs en ont tiré, puisqu'ils ne font finalement que retarder mais non empêcher ceux qui ont décidé

1 CH-BAR#E2010A#1995/313#2139* (B.72.09.15.1). Ce discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, doit être prononcé lors de la reprise de la réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe le 9 février 1982 dans le Palacio de Congresos y Exposiciones. Suite à des obstructions protocolaires de la présidence polonaise et de la délégation soviétique, plusieurs ministres sont privés de parole. Le Conseiller fédéral Aubert prononce son discours le lendemain, 10 février 1982, lors d'une séance informelle, cf. le téléx hebdomadaire 6/82 du 15 février 1982, dodis.ch/63609. Pour les réactions internationales et de la presse au discours du Conseiller fédéral Aubert, cf. les dossiers CH-BAR#E2010A#1995/313#2139* (B.72.09.15.1) et CH-BAR#E2200.38#1995/23#246* (735.1 (11)).

2 Sur la question du niveau de participation à la reprise de la conférence, cf. la notice du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Raymond Probst, au Conseiller fédéral Aubert du 29 janvier 1982, dodis.ch/79073, ainsi que le PVCF N° 176 du 3 février 1982, dodis.ch/66958. Il s'agit du premier discours d'un Conseiller fédéral devant la CSCE après celui du Chef du DPF, le Président de la Confédération Pierre Graber, du 30 juillet 1975 au sommet d'Helsinki, cf. QdD 31, doc. 8, dodis.ch/38867.

3 José Pedro Pérez-Llorca.

4 Cf. QdD 31, doc. 17, dodis.ch/59607, ainsi que la compilation Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980–1983), dodis.ch/T1412.

de s'exprimer. Je vous dirai ce matin ce que je vous aurais dit hier et le dirai, s'il était possible, avec plus de conviction encore.⁵

Dans les premiers jours de décembre 1981, j'étais convenu en principe, avec quelques autres ministres des affaires étrangères des pays neutres et non-alignés participant à la CSCE, de venir m'exprimer à la réunion de Madrid dès que nos délégations auraient achevé d'élaborer un projet de document final complet, équilibré et rassemblant un maximum de chance d'être approuvé par les 35; ce qui nous incitait alors de venir ici était évidemment le désir de faire sortir de l'ornière une négociation qui piétinait depuis longtemps et, du même coup, de donner une impulsion au processus de la CSCE ainsi qu'à celui de la détente en général. Or il a fallu renoncer brusquement à ce projet, à la suite des événements survenus le 13 décembre 1981 en Pologne.⁶

L'imposition de la loi martiale dans ce pays a été assortie d'un train de mesures répressives qui constituent autant d'atteintes à la liberté et à la dignité de l'homme. C'est par le recours à la force qu'a été interrompu un processus de renouveau national fondé sur le dialogue et la négociation. Face à la gravité de ces événements, le gouvernement suisse a, dès le 14 décembre 1981, exprimé publiquement sa réprobation et son anxiété.⁷ Deux mois se sont écoulés depuis lors, mais rien ne s'est passé en Pologne qui nous incite à revenir sur nos sentiments. D'une tragédie qu'elle est déjà pour les Polonais eux-mêmes, la situation actuelle dans ce pays pourrait, si elle devait se prolonger, devenir une source durable d'instabilité dans les relations entre les pays participants à la CSCE.

À ce stade, je veux d'emblée préciser qu'il est inutile de s'engager dans une controverse sur l'enchaînement précis des causes qui ont mené aux mesures du 13 décembre et sur la nature des moyens qui ont été employés. Leur caractère externe ou interne est sans pertinence, compte tenu de la dimension internationale de l'affaire polonaise. J'ajouterai qu'il n'entre pas non plus dans mon propos d'analyser la crise polonaise en tant que telle, et encore moins de proposer des solutions. Je veux seulement espérer que la Pologne ne se retrouvera plus, quoi qu'il arrive, dans la situation antérieure à août 1980.⁸ Le peuple polonais a de telles vertus, que sa confiance en lui-même, se faisant communicative, donne à son tour des motifs de confiance et d'espoir à ceux qui lui portent leur sympathie. Au cours de son histoire tragique, qui force l'admiration et le respect, la Pologne a connu à plusieurs reprises des épreuves douloureuses, au nombre desquelles le partage, l'oppression par des puissances étrangères, la persécution de son peuple pour sa foi. Cependant, elle n'a jamais désespéré d'elle-même et elle s'est à chaque fois relevée après les coups de l'adversité. Pour quiconque, où que ce soit, tient à

5 Pour la version originale du discours, cf. dodis.ch/66958.

6 Cf. le télex N° 194 de l'Ambassade de Suisse à Varsovie, du 13 décembre 1981, dodis.ch/58509 et le télex hebdomadaire 48/81 du 14 décembre 1981, dodis.ch/63457. Cf. également la compilation Loi martiale en Pologne (1981–1983), dodis.ch/T1973. Sur les événements ayant précédé la reprise de la conférence, cf. le rapport intermédiaire sur l'état des travaux de la réunion de Madrid du 11 janvier 1982, en annexe du PVCF N° 86 du 20 janvier 1982, dodis.ch/66955.

7 Cf. le PVCF N° 2978 du 14 décembre 1981, dodis.ch/79065, facsimilé du dossier CH-BAR# E2001E-01#1991/17#10837* (B.73.Pol.0), ainsi que le rapport écrit du Conseil fédéral du 8 mars 1982 sur les interpellations 81.582 Situation en Pologne du groupe radical-libéral et 81.586 Evénements de Pologne du groupe démocrate-chrétien du 14 décembre 1981, dodis.ch/78970.

8 Sur les grèves d'août 1980 en Pologne, cf. la compilation dodis.ch/C1901.

la cause de la liberté, l'exemple de la Pologne redonne espoir et courage dans les moments où l'on serait tenté de désespérer. Éprouvé comme il l'est aujourd'hui par les privations non seulement morales, mais aussi matérielles, le peuple polonais doit pouvoir compter sur un vaste effort d'assistance humanitaire de la part de la communauté internationale. La Suisse s'est jointe dès le début à cet effort; elle est décidée à le poursuivre dans toute la mesure de ses moyens.⁹

J'ai parlé avec sincérité et franchise de la situation en Pologne et du sentiment qu'elle nous inspire. Je l'ai fait en qualité de représentant d'un État neutre, donc étranger aux alliances, dont les vues ne sauraient de ce fait prêter au soupçon d'être politiquement prédéterminées. La neutralité comporte de multiples obligations, que mon pays entend respecter scrupuleusement, mais il n'a jamais existé au nombre d'entre elles une obligation de silence lorsque la vérité est en jeu et que la liberté est en cause. Ceci dit, dans la période actuelle caractérisée par les tensions internationales, la méfiance réciproque et la stagnation des négociations sur le désarmement, mon gouvernement est plus convaincu que jamais que la neutralité permanente et armée de la Suisse contribue à la recherche de la stabilité et de la paix.

Il est un deuxième aspect par lequel l'affaire polonaise ne saurait rester étrangère aux travaux de notre conférence. Les mesures d'exception qui ont été créées en Pologne ont limité certains des droits et libertés individuels qui sont confirmés par l'Acte final d'Helsinki.¹⁰ La note du 21 janvier 1982 du Ministère des affaires étrangères de Pologne, adressée aux représentants diplomatiques des États participant à la CSCE, dit textuellement: «Notre intention est d'appliquer pleinement l'Acte final lorsque les causes qui ont provoqué les limitations temporaires disparaîtront».¹¹ Les termes cités suffisent à justifier le débat qui s'est instauré ici. Incontestablement, il s'agit ici de l'application de l'Acte final par un État participant.

L'Acte final d'Helsinki n'est pas seulement un produit de la détente; il est aussi un moyen d'en préserver les résultats au travers des épreuves que subit la détente. L'Acte final n'est pas une codification de ce qu'ont été les relations Est-Ouest à un moment donné, mais une promesse de poursuivre nos efforts en faveur du rapprochement des États, des peuples et des individus, en dépit des différences qui nous séparent. Ce qui s'est passé en Pologne, comme ce qui se passe depuis plus de deux ans en Afghanistan,¹² va contre le sens de la détente et a amèrement déçu les espoirs engendrés par la CSCE.¹³

La détente, déjà gravement compromise, ne survivrait pas si elle devait cesser d'être l'objet d'efforts communs pour devenir une matière à controverse ou ser-

9 Sur la détérioration de la situation d'approvisionnement en Pologne après l'instauration de la loi martiale, cf. la notice du Groupe renseignements et sécurité du DMF du 21 décembre 1981, dodis.ch/59209. Sur l'aide humanitaire suisse en faveur de la population polonaise, qui est mise en place par la suite, cf. la compilation dodis.ch/C2980.

10 Cf. l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

11 Cf. le télex N° 77 de l'Ambassadeur de Suisse à Varsovie, Roger-Étienne Campiche, du 22 janvier 1982, dodis.ch/79072.

12 Cf. la compilation Intervention soviétique en Afghanistan (1979-1989), dodis.ch/T1834.

13 Cf. QdD 31, doc. 15, dodis.ch/73038.

vir à alimenter des accusations mutuelles. Or, il est une conviction que tous, je crois partagent ici ou, en tout cas, que toutes les délégations, me semble-t-il, ont exprimé une fois ou l'autre, c'est que la seule alternative à la détente est le retour à la guerre froide. Comme aucun de nos États ne souhaite le retour à la guerre froide, il faut dès lors agir en conséquence: si la situation actuelle ne permet pas de faire progresser la détente, essayons au moins d'en préserver l'acquis en vue de jours meilleurs. L'un de ses acquis les plus valables est précisément l'Acte final d'Helsinki, avec le début de mise en œuvre qu'il a connu. La Suisse est prête à faire de son mieux pour empêcher que ne tombe dans le discrédit un instrument dont l'élaboration a coûté tant d'efforts et dont nous pensons qu'il constitue aujourd'hui encore, comme en 1975, un encouragement pour tous ceux qui souhaitent une Europe dans laquelle chaque État et chaque individu se sentirait plus libre, où il y aurait plus de justice sociale et où le dialogue remplacerait l'usage de la force.¹⁴

Après ce que je viens de dire, ma conclusion découle d'elle-même: le processus de la CSCE doit être maintenu pour plusieurs bonnes raisons. Tout d'abord, le cadre des 35 où se déroulent nos travaux est unique en son genre; de structure multipolaire et d'essence démocratique, il constitue une formule sans précédent, importante dans les relations internationales.

La forme que s'est donnée notre conférence constitue ainsi un système équitable, qui n'avantage personne. Sa disparition serait un appauvrissement pour tous. La CSCE est aussi un miroir fidèle qui reflète sans complaisance toutes les variations de la détente dans un sens ou dans l'autre, pour le mieux ou pour le pire. La délégation suisse pour sa part, si elle s'est réjouie des unes et a déploré les autres, comme elle le fait aujourd'hui, a mis le même zèle à les relever toutes.

Si le cadre de la CSCE devait être abandonné, cela ne pourrait que servir les intérêts des uns aux dépens de ceux des autres, privilégier à l'excès d'autres enceintes, comme Genève et Vienne, qui demeurent actives malgré les événements en Pologne, et enfin accentuer des inégalités qui ne sont déjà que trop inhérentes à la communauté internationale. Enfin, le processus de la CSCE, qui vient d'entrer dans sa dixième année – puisqu'il remonte formellement au 22 novembre 1972 – est porteur d'une espérance à long terme, qu'il serait dommage de sacrifier aux circonstances actuelles.¹⁵

La crise actuelle des relations Est-Ouest menace le processus de la CSCE dans son existence même.¹⁶ C'est la conviction de mon gouvernement qu'une prolongation de nos travaux dans les circonstances présentes ne ferait que compromettre le fruit de longs mois d'efforts et le spectacle auquel nous avons assisté hier n'a fait que me renforcer dans cette conviction. Nous estimons donc que la seule solution

14 Cf. QdD 31, doc. 8, dodis.ch/38867, ainsi que la compilation Conférence finale de la CSCE à Helsinki, dodis.ch/T1410.

15 À propos du processus ayant précédé la ratification de l'Acte final, cf. la compilation Négociations de la CSCE à Helsinki et Genève (1972–1975), dodis.ch/T1409.

16 Cf. la notice du Chef de la Division politique I du DFAE et Chef de la Délégation suisse à la deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid, l'Ambassadeur Edouard Brunner au Conseil de l'Europe à Strasbourg du 15 février 1982, dodis.ch/79062.

raisonnable est de suspendre rapidement la réunion de Madrid et de revenir ici après une interruption de quelques mois.¹⁷

Je sais que les avis divergent à ce sujet, mais nous nous apercevrons bientôt tous qu'il n'y a en fait aucune autre solution. Celle qui consisterait à vouloir rester ici à tout prix et pour une durée indéterminée est vouée à l'échec: elle aurait pour effet d'alourdir encore plus un climat qui, déjà aujourd'hui est si perturbé qu'il exclut momentanément toute possibilité de parvenir à un accord à 35 sur un document de clôture de la réunion de Madrid.

Avant d'adopter de nouveaux textes ici à Madrid, il convient de s'assurer que celui en vertu duquel nous sommes réunis à savoir l'Acte final d'Helsinki est véritablement respecté par tous les États participants. Or, tant que cela ne sera pas le cas, comment voulez-vous que nos gouvernements et nos opinions publiques acceptent de s'engager dans la voie qui mènerait à l'adoption d'un nouveau document solennel sans avoir d'assurance qu'il connaîtra un début d'exécution? En un mot, nous nous refusons à nous associer à l'adoption d'un document dont nous savons pertinemment qu'il est violé au moment même où nous sommes appelés à l'adopter.

Je vous ai fait part au début de mon intervention de la réprobation et de l'anxiété que nous inspire la situation en Pologne. Maintenant, je voudrais également lancer un appel pressant à ceux qui portent la responsabilité d'une nouvelle détérioration de la détente: le plus tôt ils auront rétabli les conditions permettant la reprise du dialogue, le plus vite la détente pourra reprendre son cours, ainsi que le processus de la CSCE auquel nous sommes tous attachés.

¹⁷ Pour plus de détails sur cette prise de position, cf. le télex N° 49 de l'Ambassadeur Brunner du 19 janvier 1982, dodis.ch/79075.

dodis.ch/72627

Le Chef de la Délégation suisse à la réunion de Madrid de la CSCE, l'Ambassadeur Brunner, à l'Ambassade de Suisse à Washington¹

[POSITION DE LA SUISSE EN RELATION AVEC LES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS À MADRID]

Berne, 9 mai 1983

Vous reproduisons ci-après texte que Chef du département devant presse étrangère ce soir et soussigné devant presse suisse cet après-midi ont lu et qui représente notre position en relation avec les derniers développements à Madrid.² Schenk s'en inspirera pour faire une intervention en plénière demain.³ Pouvez en faire état à Burt en réponse à son appel de vendredi dernier:⁴

1) «Le 15 mars 1983, 8 délégations des pays neutres et non alignés ont déposé un projet de document final de la réunion de Madrid sous la cote RM 39 révisé.⁵ Ce texte apporte des améliorations sensibles par rapport à l'Acte final d'Helsinki de 1975,⁶ notamment dans les domaines suivants: mise en place d'un groupe d'experts sur les droits de l'homme, protection des libertés religieuses, facilités accrues pour la réunion des familles, coopérations dans la lutte contre le terrorisme ainsi que la convocation d'une CDE (Conférence sur le désarmement en Europe). Il constitue en quelque sorte la somme de plus de 2 ans de négociations difficiles dans un climat de tension Est-Ouest et s'efforce de définir un dénominateur com-

1 CH-BAR#E2010A#1995/313#2146* (B.72.09.15.1). Ce télex N° 161 est rédigé et signé par le Directeur de la Direction des organisations internationales du DFAE et Chef de la Délégation suisse à la deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid, l'Ambassadeur Edouard Brunner, et transmis à l'Ambassade de Suisse à Washington à 16h55. Le texte cité correspond à un document de position daté du 9 mai 1983 se trouvant dans ce même dossier.

2 Pour les réactions de la presse aux déclarations du Chef du DFAE, le Président de la Confédération Pierre Aubert, et de l'Ambassadeur Brunner, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1995/313#2146* (B.72.09.15.1).

3 Le Chef suppléant de la Division politique I, le Ministre Blaise Schenk, Chef suppléant de la Délégation suisse. Pour la réaction du Foreign Office à la prise de position de la Suisse et du soutien donné aux Occidentaux lors de la réunion des chefs de délégations à Madrid le 10 mai 1983, cf. la lettre de l'Ambassadeur britannique à Berne, John Powell-Jones, du 13 mai 1983, cf. dodis.ch/74214.

4 Le Secrétaire d'État assistant américain, Richard Burt, fait savoir à l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Anton Hegner, le 6 mai 1983, que les États-Unis n'accepteraient pas le projet de document final sous sa forme actuelle et qu'ils apprécieraient de pouvoir compter également sur le soutien de la Suisse à cet égard. Cf. le télex N° 307 de l'Ambassadeur Hegner, dodis.ch/78832. Le même jour, l'Ambassadeur soviétique à Berne, Vladimir Lavrov, fait savoir au Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Franz Muheim, que l'URSS soutient le projet de document final, cf. dodis.ch/78833.

5 Pour le projet de document final des délégations de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande, du Liechtenstein, de Saint-Marin, de la Suède, de la Suisse et de la Yougoslavie du 15 mars 1983, cf. dodis.ch/73341.

6 Cf. l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

mun acceptable aux 35 États participants.⁷ Les premières réactions suscitées par le RM 39 révisé ont fait apparaître qu'il ne satisfaisait pas entièrement aux intérêts de toutes les délégations:⁸ ceci a été dit tant à l'Est qu'à l'Ouest et la Suisse, pour sa part, a relevé qu'il y manquait des éléments qu'elle aurait souhaité y inclure. En un mot, l'intention des auteurs était de soumettre un document susceptible de constituer la base de la négociation *finale*.⁹ Lesdits auteurs n'ont jamais conçu ce texte comme une offre à prendre ou à laisser.

2) À la veille de la reprise des travaux à Madrid, soit le 18 avril, 6 pays N+N (à savoir Autriche, Chypre, Finlande, Saint-Marin, Suède et Yougoslavie) ont adressé aux Chefs d'État ou de gouvernement des 35 États participants un appel en faveur d'une conclusion rapide de la réunion de Madrid.¹⁰ Le Conseil fédéral, sur proposition du DFAE, s'est tenu à l'écart de cet appel:¹¹ nous savions en effet qu'à ce moment-là, plusieurs délégations étaient en train d'examiner sérieusement la possibilité d'améliorer le RM 39 révisé sur un nombre limité de points et devaient nécessairement pouvoir disposer d'un certain temps de réflexion.¹²

3) La position suisse décrite plus haut a été précisée dans la séance plénière du 27 avril à Madrid¹³ ainsi que par le Chef du DFAE le 28 avril à Strasbourg,¹⁴ lors de la session ministérielle du Conseil de l'Europe, à savoir que tout en étant consciente de la nécessité de ne pas prolonger indûment les travaux, la délégation suisse se déclarait prête à coopérer avec les délégations désireuses d'apporter au RM 39 révisé des améliorations précises sur un nombre limité de points.

4) Le 3 mai, les délégations occidentales ont soumis à titre informel aux autres participants des propositions d'amélioration du document N+N qui portent sur 5 points (dont 3 de nature rédactionnelle et 2 de substance), à savoir:

- a) un nouveau texte sur la convocation pour 1986, en Suisse, d'une réunion d'experts sur les *contacts humains*
- b) un nouveau texte visant à l'interdiction de la pratique du brouillage radio
- c) une modification rédactionnelle dans le passage concernant la réunion d'experts sur les *droits de l'homme*

7 Cf. QdD 31, doc. 16, dodis.ch/73057; doc. 17, dodis.ch/59607; doc. 18, dodis.ch/60493, ainsi que la compilation Conférence des suites de la CSCE à Madrid (1980-1983), dodis.ch/T1412, et notamment le rapport du DFAE au Conseil fédéral du 7 janvier 1983 sur l'état des travaux de la réunion de Madrid, cf. le PVCF N° 21 du 12 janvier 1983, dodis.ch/67222.

8 Pour un aperçu des réactions des délégations, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1995/313#2146* (B.72.09.15.1).

9 Les négociations de la conférence de Madrid n'aboutissent pas avant le 9 septembre 1983, cf. QdD 31, doc. 21, dodis.ch/66360.

10 Pour l'appel des six N+N présenté par le Président finlandais Mauno Koivisto, cf. les annexes de la notice de Thomas Feller de l'Ambassade de Suisse à Helsinki, du 25 avril 1983, dodis.ch/78838.

11 Le Président de la Confédération Aubert informe pendant la 12^{ème} séance du Conseil fédéral du 13 avril 1983, que l'initiative finlandaise est inacceptable pour le DFAE, cf. dodis.ch/73854.

12 Sur les réactions à l'appel des six N+N et la position suisse concernant celui-ci, cf. le télex N° 5141 du 13 avril 1983, ainsi que le télex N° 5152 du 19 avril 1983 de l'Ambassadeur Brunner, dodis.ch/73321 et dodis.ch/73322.

13 Pour les éléments de l'intervention du Ministre Schenk, cf. le télex N° 5158 de l'Ambassadeur Brunner du 25 avril 1983, dodis.ch/73534.

14 Cf. le procès-verbal de la 72^{ème} session du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 28 avril 1983, CH-BAR#E2210.6B#1997/25#75* (731.3c), et le rapport correspondant de la Représentation permanente de la Suisse au Conseil de l'Europe, dodis.ch/73533.

d) une modification rédactionnelle dans le passage qui se réfère à la possibilité, pour les citoyens des États participant, de surveiller l'application des dispositions de l'Acte final d'Helsinki en matière de droits de l'homme dans leur propre pays

e) deux modifications rédactionnelles dans la définition de la zone d'application des mesures de confiance qui devront, le cas échéant, être examinées par la future CDE (Conférence sur le désarmement en Europe).

La Suisse est d'avis que ces propositions mériteraient d'être retenues, car elles consisteraient un enrichissement substantiel du RM 39 révisé. Nous sommes donc prêt à participer à une négociation en vue de les incorporer – en tout ou en partie – dans le document final. L'intérêt majeur de ces propositions serait d'améliorer l'équilibre global du document final de Madrid au profit de la dimension humaine de la CSCE, dimension à laquelle la Suisse a toujours voué une importance primordiale.

Une telle négociation devrait se conclure avant le début de l'été, si toutes les parties pouvaient faire preuve d'un minimum de flexibilité au cours des prochaines semaines. Faute d'un accord dans ce laps de temps, il faudrait alors envisager d'autres solutions.»

dodis.ch/77987

Notiz des Generalstabschefs, Korpskommandant Zumstein¹

KONFERENZ ÜBER VERTRAUENS- UND SICHERHEITSBILDENDE
MASSNAHMEN SOWIE ABRÜSTUNG IN EUROPA (KVAE)

DEFINITION DER SCHWEIZERISCHEN MILITÄRISCHEN POSITION

Geheim

Bern, 28. Juni 1983

1. Veranlassung

Es ist nicht auszuschliessen, dass im Rahmen des Madrider KSZE-Folgetreffens ein Schlussdokument verabschiedet wird, das ein *Mandat für die Durchführung einer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen sowie Abrüstung in Europa (KVAE)* erteilt.² Im Hinblick auf die 1. Phase dieser KVAE (Spätherbst 1983, Stockholm) ist es

wichtig: Position EMD zu definieren, um in den allfälligen Direktiven für die schweizerische Delegation den militärischen Forderungen klare Nachachtung zu verschaffen.

In der CH KSZE-Delegation ist EMD durch einen Gst Of UG Front / Stab GGST vertreten.³

2. Gesamtrahmen der KVAE

2.1. Die KVAE ist eingebettet in den KSZE-Prozess und hat zunächst vor allem zum Ziel, die in der KSZE-Schlussakte verankerten militärischen Bestimmungen auszuweiten und qualitativ nach bestimmten Kriterien zu verbessern.⁴ Die An-

¹ CH-BAR#E5572-01#2005/190#2*. Diese Notiz wurde vom Chef des Büros Sicherheitspolitik des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste und Mitglied der schweizerischen Delegation beim zweiten KSZE-Folgetreffen in Madrid, Major Josef Schärli, verfasst und vom Generalstabschef, Korpskommandant Jürg Zumstein, dem Vorsteher des EMD, Bundesrat Georges-André Chevallaz, als «Studie zur Meinungsbildung» unterbreitet mit der Bitte «um eine Aussprache, die auch Probleme der Zusammenarbeit EDA-EMD in diesem Bereich sowie das weitere Verfahren einschliessen soll». Für die Übermittlungsnotiz vom 28. Juni 1983 vgl. das Faksimile dodis.ch/77987. Das Dokument weist einen vom 29. April 2004 datierenden und von Prasenjit Chaudhuri vom Stab Internationale Beziehungen Verteidigung des VBS signierten Stempel «Entklassifiziert» auf.

² Vgl. das Abschliessende Dokument des Madrider Treffens 1980 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde vom 6. September 1983, dodis.ch/78892. Zum Stand der Verhandlungen vgl. QdD 31, Dok. 21, dodis.ch/66360, sowie die Zusammenstellung Zweites KSZE-Folgetreffen in Madrid (1980–1983), dodis.ch/T1412.

³ Mit BR-Prot. Nr. 23 vom 11. Januar 1984 ernannte der Bundesrat Major Schärli zum Vertreter des EMD in der schweizerischen Delegation bei der KVAE in Stockholm, vgl. QdD 31, Dok. 22, dodis.ch/68390.

⁴ Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, dodis.ch/58821, Fragen der Sicherheit in Europa, Punkt 2. Dokument über vertrauensbildende Massnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung.

wendungspraxis der Manöverankündigungen war seit 1975 unbefriedigend.⁵ Ausserdem waren die vereinbarten Massnahmen militärisch *wenig bedeutsam*, da sie die wachsende Bedrohung nicht zu verringern vermochten.⁶

2.2. KSZE-Folgetreffen Madrid sieht im Mandat vor, die KVAE in 2 Phasen abzuhalten:

– Phase 1: Erarbeiten von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (CSBM), um die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa zu verringern,

– Phase 2: (ab ca 1990) Fortsetzung der Bildung von Vertrauen und Sicherheit und eventuelle Einleitung von Verhandlungen über Abrüstungsmassnahmen in Europa.

Wichtig: Die CSBM der Phase 1 müssen folgenden Kriterien entsprechen:

– ganz Europa (vom Atlantik bis zum Ural) sowie angrenzendes Seegebiet und angrenzenden Luftraum erfassend

– militärisch bedeutsam (= bedrohungsreduzierend)

– politisch verbindlich

– verifizierbar.

3. Definition der schweizerischen militärpolitischen Position

Wichtig:

– Schwergewicht der KVAE liegt auf dem *militärischen*, nicht auf politisch-diplomatischem Gebiet wie z. B. KSZE,

– entsprechend ist *laufendes Mitbestimmungsgewicht des EMD sicherzustellen*, sowohl bei der Formulierung der Direktiven als auch der Tagespolitik der schweizerischen Delegation.

3.1. Sicherheits- und militärpolitische Grundsätze

Nachfolgende Liste von Grundsatzforderungen ist *nicht erschöpfend*. Sie kann auf Stufe Bundesrat erweitert werden, sollte aber als *Minimalbasis in den Verhandlungsinstruktionen der schweizerischen Delegation* verankert werden.⁷

Wichtig:

– Es kann nur anhand eines konkreten Massnahmenprojekts beurteilt werden, ob eine Massnahme vertrauens- und/oder sicherheitsbildend wirkt. Sicherheitsrelevante Massnahmen werden erst nach stabilisiertem Vertrauen Erfolgsaussichten haben, daher ist in KVAE/Phase 1 das *schweizerische Engagement auf Vertrauensbildende Massnahmenvorschläge zu konzentrieren*,

– es sind *bedrohungsverringende, krisenfeste Massnahmen* zu unterstützen, nicht solche, die in der Krise hinfällig werden oder sich sonstwie nicht bewahren,

⁵ Für die erstmalige Manöverankündigung der Schweiz an die KSZE-Teilnehmerstaaten und die damit gemachten Erfahrungen vgl. die Rundschreiben des Chefs der Politischen Abteilung I des EPD, Botschafter Charles Müller, vom 2. Oktober und 8. Dezember 1975, dodis.ch/38872 und dodis.ch/38873.

⁶ Vgl. dazu die Notiz von Oberst Wilhelm Mark von der Operationssektion im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD über das Treffen zwischen dem Generalsekretär des EPD, Botschafter Albert Weitnauer, und dem Generalstabschef, Korpskommandant Hans Senn, vom 5. Mai 1977, dodis.ch/78964.

⁷ Vgl. QdD 31, Dok. 22, dodis.ch/68390.

- die zu erarbeitenden Massnahmen müssen *gesamteuropäisch gleichgewichtsbil-*
dend wirken, und zwar prioritär im Bereiche der konventionellen sowie der Be-
drohung durch nicht-nukleare Massenvernichtungswaffen,
- es sind ausbalancierende, d. h. *beiden Paktsysteme zuerst in ihren krassesten je-*
weiligen Überpotentialen treffende Massnahmen zu favorisieren,
- es sind Massnahmen anzustreben, welche die *Bedrohung vor allem der europä-*
ischen Mächte reduzieren und nicht nur die bilaterale Sicherheit USA–USSR erhö-
hen,
- offensichtlich einseitig wirksamen oder in der logischen Abfolge «erst Ver-
trauen – dann Sicherheit» verfrüht präsentierten Vorschlägen (wie z. B. nukle-
ar-waffenfreie Zonen) ist die Unterstützung zu versagen,⁸
- Zeitdruck und billige Erfolgshascherei als Leistungsausweis für die Galerie
ist aus dem verhandlungstaktischen Instrumentarium auszuschliessen,
- Massnahmen, welche die schweizerische Landesverteidigungskonzeption⁹
in Frage stellten oder insbesondere allfällige Vorleistungen auf Kosten des Prin-
zips der dauernden und bewaffneten Neutralität sowie der Defensivarmee erforder-
ten, können nicht zur Diskussion stehen. Defensiv- und Milizarmee, Neutrali-
tät, Kampf auf eigenem Territorium und Verzicht auf Massenvernichtungswaffen,
insbesondere die Unterschrift unter den NPT,¹⁰ sind als *bereits erbrachte Vorleistun-*
gen zu betrachten.

3.2. Massnahmen zur internen Einflussnahme und Koordination EDA–EMD

Auf Grund der insbesondere im Bereiche Information, Nachrichtenbeschaf-
fung und Kursbestimmung unbefriedigenden bisherigen Koordination/Koopera-
tion EDA–EMD, besonders innerhalb der KSZE-Delegation, drängen sich Mass-
nahmen auf, welche ein

- gleichwertiges Mitbestimmungsrecht des EMD sicherstellen,*
- weil wichtige militärische Substanzfragen an der KVAE verhandelt werden.*
- Diese Probleme sind ebenfalls, aber später, zu regeln.¹¹*

⁸ Zum schwedischen Vorschlag zur Schaffung einer nuklearwaffenfreien Zone in Europa vgl. die Notiz von Urs Stemmler vom Politischen Sekretariat des EDA vom 15. Dezember 1982, dodis.ch/79007.

⁹ Vgl. den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973, dodis.ch/56098, sowie den Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik vom 3. Dezember 1979, dodis.ch/69682.

¹⁰ Die Schweiz unterzeichnete den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 am 27. November 1969 und ratifizierte ihn am 9. März 1977, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/T2197.

¹¹ Am 29. Juli 1983 lud der Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz Muheim, den Direktor der Direktion für internationale Organisationen und Chef der schweizerischen Delegation beim zweiten KSZE-Folgetreffen in Madrid, Botschafter Edouard Brunner, den Chef des Politischen Sekretariats, Botschafter Jean-Pierre Ritter, den Chef des Dienstes für Politische Sonderfragen des EDA, Minister Herbert von Arx sowie den Unterstabschef Front im Stab der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Divisionär Gérard de Loës, und Major Schärli zum konstituierenden Treffen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der KVAE ein. Der Notiz beigelegt war eine Kopie des hier edierten Dokuments, vgl. dodis.ch/78928. An der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 1. September 1983 wurde ein «Steering Committee» unter Leitung von Botschafter Muheim ins Leben gerufen, dem von Seiten des EMD Major Schärli angehörte, vgl. dodis.ch/78925.

4. Schweizerische Optionen

Auf oberster politischer Stufe ist Beschluss zu fassen über die schweizerischen Optionen im Hinblick auf die Sachfragen der KVAE.

Wichtig:

- Die schweizerischen Handlungsmöglichkeiten hängen u. a. ab von den Projekten anderer Staaten,
- *schweizerisches Interesse an Verschärfung der Notifikationsbestimmungen und Verbesserung des Beobachterstatuts sowie der Verifikationsmöglichkeiten,*
- höchst unterschiedliche militärische und sicherheitspolitische Bedrohungslagen und Zielsetzungen innerhalb der NN-Staaten *erschweren eine Zusammenarbeit in diesem Rahmen. Es muss eine Zusammenarbeit mit NN-Staaten von Fall zu Fall offenbleiben,* um nicht in sicherheitspolitisch seichtes Fahrwasser zu geraten,
- kategorische Opposition der USA gegen Einbezug ihrer global-strategischen, nicht auf Europa bezogenen Tätigkeiten,
- kategorische Opposition der NATO, nukleare Fragen in ein vertrauens- und sicherheitsbildendes Massnahmenpaket der KVAE einzuschliessen,
- Absicht des WAPA, die KVAE sofort mit propagandaeträchtigen einseitigen Abrüstungsvorschlägen zu überfluten (nuklearwaffenfreie Zonen, Nichtangriffspakte, Verzicht auf Ersteinsatz von Nuklearwaffen und ähnliches).¹²

Der schweizerische Handlungsspielraum wird u. a. beeinflusst durch die Drittstaaten-Projekte (WAPA, NATO, Einzelinitiativen).

Im z. Zt. noch relativ frühen Stadium laufen die Vorbereitungen erst an. *Daher ist der Informationsstand im Hinblick auf die Absichten von Drittstaaten noch ungenügend.*

Anhaltspunkte bieten jedoch Vorschläge für CSBM, welche schon im Vorfeld des bzw. für das Madrider Treffen ausgearbeitet wurden.¹³

Danach zeichnen sich ab:

4.1. NATO

- Informationsmassnahmen, um den Kenntnisstand über Streitkräfte zu verbessern,
- Massnahmen zur Erhöhung der militärischen Stabilität mit Gleichgewicht auf tieferem Streitkräfte-Niveau,
- Beobachtungs- und Verifikationsmassnahmen,
- kein Einbezug globalstrategischer, von Europa unabhängiger militärischer Aktivitäten der USA.

4.2. WAPA

Konzept der politischen und militärischen Entspannung, jedoch ohne Anerkennung der Gleichgewichts- und Transparenzforderung; Deklaration politischer und rechtlicher Schritte zur

- Verringerung der Konfliktgefahr in Europa
- Begrenzung militärischer Tätigkeit

¹² Vgl. dazu die Notiz von Urs Stemmler an Botschafter Ritter vom 15. Januar 1983, dodis.ch/79045.

¹³ Vgl. dazu die Berichte von Major Schürli vom 1. Oktober 1982, dodis.ch/78886, sowie vom 31. Dezember 1982, dodis.ch/78890.

- Reduktion von Streitkräften und Rüstungspotential.

4.3. *NN-Staaten (Österreich, Zypern, Finnland, Liechtenstein, San Marino, Schweden, Schweiz, Jugoslawien)*

- Erhöhung der Anmeldefrist und Senkung der Truppenbestandes-Schwelle bei Manöver-Ankündigungen,
- Verbesserung des Statuts für Manöverbeobachter,
- Verbesserungen im Bereich vorheriger Ankündigungen grösserer militärischer Bewegungen, inkl. Seemanöver mit amphibischen Streitkräften,
- teilweise Neigungen zu willfähriger Berücksichtigung östlicher Vorschläge (Schweden, Österreich).

4.4. *Forderungen und mögliche Vorschläge der Schweiz*¹⁴

Wichtige Forderungen in bezug auf einzelne Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen:

Massnahmen unterstützen, welche (als in sich *kohärentes Massnahmenpaket*)

- die Gefahr von Überraschungsangriffen reduzieren, und zwar durch erweiterte Offenlegung und Einblick in militärisches Potential und militärische Absichten,
- die konventionellen Überpotentiale, die wegen der wachsenden wechselseitigen Neutralisierung der Nuklearpotentiale immer bedrohlicher werden, gleichzeitig auf Gleichgewichte abbauen,
- die Verlagerung der Bedrohung auf andere Ebenen oder in andere Gebiete verhindern,
- durchsetzbar, verifizierbar und bei Nichtbefolgung rüggbar sind,
- Kleinstaaten an der Verifikation beteiligen und an den Verifikationsergebnissen teilhaben lassen.

Schweizerische Möglichkeiten:

- Vorschlag unterbreiten bzgl. Verbesserung des Statuts von Beobachtern,
- abklären, ob CH-Initiative im Bereich der Verifikation von CSBM möglich ist.¹⁵

¹⁴ Vgl. dazu das von Major Schärli im Auftrag des «Steering Committee» verfasste Working Paper zur KVAE-Vorbereitung vom 27. September 1983, dodis.ch/78931.

¹⁵ Vgl. QdD 31, Dok. 22, dodis.ch/68390.

dodis.ch/66360

Proposition du DFAE au Conseil fédéral¹

CSCE: RAPPORT DE LA DÉLÉGATION SUISSE²

Berne, 12 août 1983

Le 15 juillet 1983, toutes les délégations participant à la CSCE, sauf celle de Malte, ont donné leur accord de principe à un document final de Madrid.³ Ce résultat constitue l'aboutissement d'une négociation de près de trois ans, dont la dernière phase a débuté le 15 mars, avec la présentation à cette date par les neutres et non alignés (N+N) d'un projet révisé de document final.⁴ Nous nous étions joints à ce projet, tout en déclarant qu'il présentait à nos yeux une lacune grave, à savoir qu'un groupe d'experts sur les contacts humains n'avait pas été retenu, malgré notre insistance, par les autres pays neutres et non alignés. Les pays occidentaux avaient fait une remarque semblable et avaient en outre présenté un certain nombre d'autres amendements.⁵ Les pays de l'Est, pour leur part, l'acceptaient tel quel. Par la suite, le chef du gouvernement espagnol, en date du 17 juin, a, en tant que représentant du pays hôte, pris l'initiative de soumettre une formule de compromis dont l'élément essentiel était précisément la décision de convoquer à Berne une réunion d'experts sur les contacts humains.⁶ La délégation espagnole, en étroite collaboration avec la nôtre, a pu, au cours des semaines qui ont suivi, faire accepter ce compromis par toutes les délégations, malgré les difficultés considérables que nous avons eues avec la délégation soviétique.⁷

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#16802*. Cette proposition au Conseil fédéral, qui résume les derniers événements à la réunion des suites de la CSCE à Madrid, est rédigée par Philippe Jaccard, qui s'occupe de la CSCE dans la Division politique I, et signée par le Chef du DFAE, le Président de la Confédération Pierre Aubert. Elle est adoptée sans discussion par le Conseil fédéral lors de sa 26^{ème} séance, cf. le PVCF N° 1388 du 24 août 1983, facsimilé dodis.ch/66360.

2 Cf. aussi la compilation Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980-1983), dodis.ch/T1412.

3 Cf. le télex hebdomadaire 29/83 du 18 juillet 1983, dodis.ch/63996. Pour le Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des états ayant participé à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence du 6 septembre 1983, cf. dodis.ch/78892.

4 Pour le projet RM39 révisé, cf. dodis.ch/73341. Cf. aussi QdD 31, doc. 19, dodis.ch/72627.

5 Cf. la lettre de l'Ambassadeur britannique à Berne, John Powell-Jones, du 13 mai 1983, dodis.ch/74214.

6 Concernant l'initiative du Président espagnol Felipe González, cf. le télex du Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Franz Muheim, du 13 juin 1983, dodis.ch/73371. Pour la convocation du Président González du 18 juin 1983, cf. dodis.ch/79010. Cf. également la notice sur l'entretien entre le Président de la Confédération Aubert et le Président González, du 7 septembre 1983 à Madrid, dodis.ch/63468. Pour la Réunion d'experts CSCE à Berne sur les contacts humains (1986), cf. QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498, ainsi que la compilation dodis.ch/T2747.

7 Cf. le télex de l'Ambassadeur Muheim au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Raymond Probst du 13 juin 1983, dodis.ch/73371.

Sur le plan formel, le document final de Madrid⁸ contient deux sortes d'innovations: d'une part, les dispositions visant à approfondir ou à préciser les engagements déjà contenus dans l'Acte final d'Helsinki de 1975;⁹ d'autre part, les décisions concernant les six réunions spécialisées qui auront lieu entre janvier 1984 et avril 1986 dans le cadre du processus de la CSCE,¹⁰ ainsi que la décision de tenir à Vienne, à partir de l'automne 1986, une troisième réunion principale, du même type que celles de Belgrade et de Madrid (cf. en annexe le calendrier détaillé des activités CSCE des trois prochaines années).¹¹

Les nouveaux textes destinés à perfectionner l'Acte final d'Helsinki portent principalement sur les domaines suivants:

- a) coopération dans la lutte contre le terrorisme;
- b) respect des libertés religieuses;
- c) respect des libertés syndicales;
- d) facilités accrues en matière d'émigration (au titre de la réunion des familles et des mariages mixtes);
- e) libre accès aux missions diplomatiques.

Dans le domaine de la circulation de l'information et des facilités pour l'exercice de la profession de journaliste, les progrès enregistrés sont modestes, notamment parce que l'Acte final de 1975 va déjà très loin dans son chapitre sur l'information et que, d'autre part, certaines revendications occidentales comme la suppression du brouillage des émissions radio ne pouvaient pas aboutir dans le contexte actuel.

Une des négociations les plus ardues de Madrid a été la fixation des modalités d'une conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE).¹² Le risque que cette conférence ne devienne un instrument de propagande au profit de certains pays est pratiquement écarté. En effet, le modèle retenu pour la CDE est celui proposé par les pays de la Communauté Européenne et ceux de l'OTAN. C'est ainsi que la première phase de la CDE devra s'occuper uniquement de mesures de confiance visant à améliorer la transparence des activités militaires en Europe. Dans une seconde phase, qui ne suivrait pas automatiquement la première mais devrait faire l'objet d'une nouvelle décision par la CSCE, on passerait au problème du désarmement proprement dit. De même, la crainte de voir le processus de la CSCE subir à cause de la CDE un déséquilibre au profit de

8 Cf. dodis.ch/78892.

9 Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

10 À propos de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE, 1984-1986), cf. QdD 31, doc. 22, dodis.ch/68390, ainsi que la compilation dodis.ch/T1839. À propos de la réunion d'Athènes sur le système de règlement pacifique de différends tenue du 21 mars 1984 au 30 avril 1984, cf. dodis.ch/78326. À propos du séminaire de Venise sur la coopération en matière économique, scientifique et culturelle dans la région méditerranéenne, tenu du 16 octobre 1984 au 26 octobre 1984, cf. dodis.ch/78390 et dodis.ch/72890. Pour la réunion d'experts sur les droits humains tenue à Ottawa du 7 mai 1985 au 17 juin 1985, cf. la compilation dodis.ch/C2981. À propos du forum culturel de Budapest, tenu du 15 octobre 1985 au 25 novembre 1985, cf. dodis.ch/78385. Pour la réunion d'experts CSCE à Berne sur les contacts humains, tenue du 15 avril 1986 au 27 mai 1986, cf. la note 6.

11 Cf. le facsimilé dodis.ch/66360. Pour la Première réunion des suites de la CSCE à Belgrade (1977-1978), cf. la compilation dodis.ch/T1411.

12 Cf. QdD 31, doc. 20, dodis.ch/77987.

sa dimension politico-militaire et au détriment de sa dimension humaine n'est pas fondée: en effet, la réunion d'experts sur les droits de l'homme, celle sur les contacts humains, le «Forum culturel» de la CSCE et par dessus tout la réunion de Vienne à partir de novembre 1986 fourniront chaque fois l'occasion de rouvrir le débat sur la mise en œuvre de l'Acte final d'Helsinki et du Document final de Madrid.¹³ Le résultat de Madrid montre clairement que si la détente a des chances d'être rétablie, elle ne peut l'être qu'en acquérant également une dimension humaine.

Le document de Madrid représente le meilleur résultat que l'on pouvait espérer dans l'état actuel des relations Est-Ouest. Il a été obtenu dans un contexte de détérioration grave de la «détente» des années 70, à la suite de l'occupation de l'Afghanistan par les troupes soviétiques, de la mise au pas de la Pologne, du durcissement de plusieurs régimes de l'Est envers leurs opposants, de l'effort de réarmement déployé par l'URSS ces dernières années.¹⁴ On peut même se demander si la conclusion de cet accord, le premier de son genre depuis de nombreuses années, ne va pas à contre-courant de la tendance générale des relations Est-Ouest. L'avenir nous dira s'il constitue l'amorce d'une amélioration durable ou une simple péripétie.

On peut espérer que ce résultat positif aura une incidence favorable sur les autres négociations Est-Ouest en cours. En revanche, il est certain qu'un échec de Madrid, en alourdissant encore plus l'atmosphère, aurait eu une incidence négative.

Certes, il n'y a pas lieu de se montrer trop optimiste: le document de Madrid n'est qu'un texte, qui vaudra ce que vaudra son application, et qui s'ajoute à un Acte final d'Helsinki dont l'application par certains pays n'est pas satisfaisante. Les nouvelles dispositions contenues dans ce document sont peut-être timides, mais en tout cas suffisamment claires pour que tout geste qui leur donnerait un effet concret soit de nature à contribuer au rétablissement de la confiance dans les rapports Est-Ouest. Ce texte en tout cas constituera une nouvelle base pour nous permettre d'intervenir sur le plan bilatéral et pour rappeler certains États à leurs engagements.

La négociation de Madrid a, une fois de plus, mis en évidence le rôle important des N+N pour dégager des solutions acceptables aux 35 États participants.¹⁵ Elle a toutefois aussi montré les limites, du moins en ce qui nous concerne, de cette coopération. À deux reprises au cours des derniers mois, nous nous sommes trouvés en opposition avec ce groupe: la première fois lorsqu'on a rejeté notre idée d'inclure dans une proposition commune une réunion d'experts sur les contacts humains; la seconde fois, lorsque nous avons refusé de joindre notre voix à celles des autres dans le cadre d'un appel solennel des Chefs d'État pour faire accepter le document du 15 mars.¹⁶ Les événements nous ont donné raison sur l'un et

¹³ Il s'agit des réunions d'experts sur les droits humains, tenue du 7 mai 1985 au 17 juin 1985 à Ottawa, sur les contacts humains, tenue du 15 avril 1986 au 27 mai 1986 à Berne, cf. la compilation dodis.ch/T2747, du forum culturel de Budapest, tenu du 15 octobre 1985 au 25 novembre 1985 et la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE tenue du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989, cf. dodis.ch/T1684. Pour l'Acte final d'Helsinki et le Document final de Madrid, cf. respectivement dodis.ch/58821 et dodis.ch/78892.

¹⁴ Cf. les compilations Intervention soviétique en Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834, et Loi martiale en Pologne (1981–1983), dodis.ch/T1973. Cf. aussi QdD 31, doc. 18, dodis.ch/60493.

¹⁵ À propos du rôle des N+N, cf. QdD 31, doc. 23, dodis.ch/72264, ainsi que la compilation Réunions des États neutres et non-alignés (N+N) dans le cadre de la CSCE, dodis.ch/T1655.

¹⁶ Cf. le RM39 révisé, dodis.ch/73341, annexe.

l'autre point. Nous avons en effet obtenu la réunion d'experts¹⁷ et le document finalement retenu n'est pas celui du 15 mars,¹⁸ mais un texte amendé dans le sens que nous souhaitons.¹⁹ La conférence de Madrid nous a révélé dès lors les limites de la collaboration au sein de ce groupe. Il s'est en outre avéré qu'en adoptant en certaines circonstances des positions différentes de celles des pays N+N, la Suisse pouvait jouer un rôle encore plus utile à l'ensemble des pays réunis à Madrid.

En ce qui concerne nos intérêts spécifiques, nous avons pu obtenir une réunion d'experts sur le problème du règlement pacifique des différends.²⁰ Cette réunion, qui fait suite à la réunion de Montreux de 1978,²¹ se tiendra à Athènes en mars 1984.²²

Une fois de plus, c'est sans trop d'illusions que nous vous proposons d'accepter ce document de Madrid. Son approbation devrait s'inspirer des mêmes motifs que ceux qui avaient déjà animé le Conseil fédéral en 1975, lors de l'adoption de l'Acte final d'Helsinki, à savoir que dans les relations Est-Ouest la politique des petits pas est préférable à celle du tout ou rien. Cette politique des petits pas, certes, ne peut mener à des résultats éclatants et spectaculaires, mais elle a eu l'avantage ces dernières années de nous permettre, en nous fondant sur un document signé au plus haut niveau, celui d'Helsinki, d'obtenir, avec tous les pays de l'Est, des améliorations tangibles dans les domaines qui relèvent des contacts entre les personnes. Le document de Madrid nous permettra d'en exiger encore plus, notamment grâce à la réunion d'experts sur les contacts humains où pourront être discutés d'une manière concrète et précise des problèmes (réunification des familles divisées, taxes à l'émigration, mariages entre ressortissants de pays différents, etc.) qui affectent les ressortissants des pays de l'Est dans leur vie quotidienne. La CDE nous permettra d'être présents dans un forum où l'on discutera des problèmes de sécurité qui nous concernent et où on pourra faire valoir le point de vue d'un État qui entend conserver sa neutralité permanente et armée.²³

Lorsque les objections de Malte auront été levées et que le document final aura pu être formellement adopté, il est prévu que les Ministres des affaires étrangères se rendront à Madrid pour y prononcer des discours de clôture. Les dates retenues en principe à cet effet sont les 7, 8 et 9 septembre 1983.²⁴

Nous vous proposons d'adopter le projet de décision ci-joint.²⁵

17 Il est fait référence à la réunion sur les contacts humains tenue à Berne du 15 avril au 27 mai 1986, cf. QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498, ainsi que la compilation dodis.ch/T2747.

18 Cf. le RM39 révisé, dodis.ch/73341, annexe.

19 Cf. dodis.ch/78892.

20 Cf. la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

21 Pour le rapport du 19 février 1979 de la Délégation suisse à la réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends, tenue du 31 octobre 1978 au 11 décembre 1978 à Montreux, cf. dodis.ch/49392. Cf. également la compilation dodis.ch/T2974.

22 Cf. le PVCF N° 886 du 30 mai 1984, dodis.ch/57496.

23 Cf. la compilation dodis.ch/T1839.

24 Pour le discours de clôture du Président de la Confédération Aubert du 7 septembre 1983, cf. dodis.ch/79013.

25 Cf. le PVCF N° 1388 du 24 août 1983, facsimilé dodis.ch/66360.

dodis.ch/68390

Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat¹

KONFERENZ ÜBER VERTRAUENS- UND SICHERHEITSBILDENDE
MASSNAHMEN UND ABRÜSTUNG IN EUROPA (KVAE), STOCKHOLM,
AB 17. JANUAR 1984

Auszug

Bern, 9. Januar 1984

1. Veranlassung

Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 19. Oktober 1983, nahm die Schweiz vom 25.10. bis 11.11.1983 in Helsinki am Vorbereitungstreffen der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, französisch CDE) teil.² Im Antrag, der diesem Bundesratsbeschluss zugrunde gelegen hat, war die Einbindung der KVAE in den gesamten KSZE-Prozess eingehend dargestellt und insbesondere auf die Gleichwertigkeit und Parallelität der sicherheitspolitischen und der humanitären Komponente hingewiesen worden.

Die Beschlüsse des Vorbereitungstreffen betreffend die Tagesordnung, den Zeitplan und andere organisatorische Modalitäten entsprechen weitgehend schweizerischen Vorstellungen.³ Dies insbesondere auch hinsichtlich der Zielsetzung der KVAE, die ausschliesslich in der Erarbeitung eines Satzes vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen und nicht in Verhandlungen über Rüstungskontrolle oder Abrüstung besteht. Eigentliche Abrüstungsprobleme werden in der KVAE erst zur Diskussion stehen können, wenn das Mandat für eine zweite Phase durch eine künftige KSZE-Folgekonferenz entsprechend ergänzt wird.

Das Helsinki Vorbereitungstreffen beschloss für 1984 einen Zeitplan von insgesamt 29 Wochen, aufgeteilt in 4 Sessionen. Ein ähnlicher jährlicher Zeitaufwand dürfte auch für 1985 und 1986 zu erwarten sein. Der weitere Verlauf der KVAE soll durch das KSZE-Folgetreffen in Wien, das ab 4. November 1986 stattfindet, festgelegt werden.

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#16778*. Dieser Antrag wurde von Gérard Stoudmann von der Politischen Abteilung I und Urs Stemmler vom Politischen Sekretariat des EDA sowie vom Chef des Büros Sicherheitspolitik des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Major Josef Schärli, verfasst und von den Vorstehern des EDA sowie des EMD, den Bundesräten Pierre Aubert und Jean-Pascal Delamuraz, unterzeichnet. Der Antrag wurde am 11. Januar 1984 vom Bundesrat angenommen, vgl. das BR-Prot. Nr. 23, Faksimile dodis.ch/68390.

² BR-Prot. Nr. 1792, dodis.ch/57044.

³ Vgl. das Rundschreiben des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz Muheim, vom 25. November 1983, dodis.ch/78856.

2. Grundzüge des Konzepts vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen⁴

Allgemeines

Die Bemühungen um kooperative Rüstungskontrolle und Abrüstung führten u. a. auch zur Entwicklung sogenannter vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen (Confidence- and Security Building Measures, nachfolgend «CSBM's»).

In der Form sicherheitspolitisch-militärischer Vorkehrungen ihren Ausdruck findend, stellen CSBM's noch keine Abrüstungs- oder Rüstungsbegrenzungs-massnahmen dar. Sie tragen jedoch zur Sicherung der strategischen Stabilität dadurch bei, dass sie Verlässlichkeit und Offenheit in die internationalen Beziehungen einbringen. Nach längerer Zeit der Bewährung und Konsolidierung vermöchten sie Vertrauen und zunehmend auch Sicherheit zu schaffen.

Erfahrungen aus der Anwendung der in der Helsinki-Schlussakte vereinbarten vertrauensbildenden Massnahmen haben jedoch gezeigt, dass die CSBM's als militärische Komponente der strategischen Stabilisierung ihre Wirksamkeit nicht entfalten können, wenn die politischen Elemente der Entspannung fehlen.

Zielsetzung

Im weitesten Sinne geht es darum, einem potentiellen Konfliktpartner klarzumachen, dass keine Absicht besteht, eine politische Auseinandersetzung mit Waffengewalt auszutragen.

CSBMs sollen daher:

- verhindern, dass militärisches Potential in politischen Druck umgesetzt werden kann,
- die Risiken von Missverständnissen, Fehlbeurteilungen und Fehlreaktionen senken,
- die Gefahr von Überraschungsangriffen mindern,
- auf lange Sicht das Terrain für Abrüstungsmassnahmen vorbereiten.

Funktionen

Der Wirkungsweise nach werden gegenwärtig zwei Gruppen einander ergänzender CSBM's unterschieden:

Typen	Funktionen	Beispiele
<i>Vertrauensbildende Massnahmen</i>	durch Information, Notifikation, Kommunikation, Beobachtung politisch-militärische Absichten und militärisches Potential transparent, berechenbar, vorhersehbar machen	– Manövernotifikation – Beobachtung militärischer Aktivitäten – Verbesserung zwischenstaatlicher Kontaktmöglichkeiten in Krisensituationen

⁴ Vgl. dazu QdD 31, Dok. 20, dodis.ch/77987.

Sicherheitsbildende Massnahmen

durch begrenzende, einschränkende Massnahmen («constraints») die Einsatzformen, Verwendungsabsichten oder die Verfügungsfreiheit im Hinblick auf die transparenter gewordenen Potentiale limitieren

– Geographische und numerische Beschränkungen von militärischen Tätigkeiten
– Verzicht auf Ausstattung von Manövertruppen mit offensivem Waffenpotential
– frontfernes Lagern schwerer Waffen

Die Oststaaten betrachten zudem sogenannte *deklaratorische Massnahmen*, z. B. betreffend den Gewaltverzicht oder den Nicht-Ersteinsatz von Kernwaffen, als von der Konferenz zu behandelnde Materie. Auch gewisse andere Länder schliessen solche Vereinbarungen nicht vollständig aus.

3. Die KVAE im politischen Umfeld

Die Unterbrechung der Verhandlungen über die Begrenzung nuklearer Mittelstreckensysteme (INF) und über die Reduktion strategischer Waffen (START) in Genf sowie der Truppenabbaugespräche (MBFR) in Wien haben eine neue politische Situation geschaffen, in welcher der KVAE erhöhte Bedeutung zukommt.⁵ Sie stellt nun bis auf weiteres das einzige Ost-West-Forum dar, in dessen Rahmen sicherheitspolitische Fragen erörtert werden. Die Bedeutung der KVAE wird auch durch den Entschluss praktisch aller Teilnehmer-Staaten unterstrichen, sich an der Eröffnung der Konferenz durch ihre Aussenminister vertreten zu lassen.⁶

Die während der multilateralen und bilateralen Konsultationen gewonnenen Erkenntnisse haben gezeigt, dass auf sicherheitspolitischem Gebiet in bezug auf die strategische Lage, den militärischen Mittelbestand und somit auf die Bedrohungsperzeptionen und Verhandlungsziele der KVAE-Teilnehmer-Staaten deutliche Unterschiede bestehen; dies wird die Verhandlungen zweifelsohne erschweren.⁷

⁵ Die Sowjetunion brach nach dem Bundestagsentscheid zur Stationierung neuer US-Mittelstreckenwaffen in der BRD die INF-Verhandlungen in Genf am 23. November 1983 ab, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2988. Nach Abschluss der laufenden START-Runde am 8. Dezember 1983 wurde kein Termin für die nächste Verhandlungsrunde festgelegt, vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 810 des schweizerischen Botschafters in Washington, Anton Hegner, vom 8. Dezember 1983, dodis.ch/79181. Die MBFR-Verhandlungen in Wien wurden am 15. Dezember 1983 ebenfalls ohne Festlegung eines Wiederaufnahmetermins vertagt, vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 20 des schweizerischen Botschafters in Wien, Jürg Iselin, vom 20. Dezember 1983, dodis.ch/79175. Die MBFR-Verhandlungen wurden bereits am 16. März 1984 wieder aufgenommen, vgl. dazu die Notiz des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Wien, Petar Troendle, vom 23. August 1984, dodis.ch/79176.

⁶ Zur Rede Bundesrat Auberts anlässlich der Eröffnung der KVAE in Stockholm am 19. Januar 1984, vgl. dodis.ch/79071.

⁷ Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter Muheim an den Direktor der Politischen Direktion, Staatssekretär Raymond Probst, an den Direktor der Direktion für internationale Organisationen, Botschafter Edouard Brunner, und an den Chef des Politischen Sekretariats des EDA, Botschafter Jean-Pierre Ritter, vom 24. Oktober 1983, dodis.ch/79156. Für die Konsultation Botschafter Muheims und Major Schärli vom 5. bis 7. Dezember 1983 in Washington vgl. dodis.ch/78888 und dodis.ch/78889, für denjenigen in Bonn vom 4. bis 5. Januar 1984, vgl. dodis.ch/78932.

Diese Probleme dürften, wie verschiedene Kontakte mit den N+N-Staaten, u. a. während zweier Treffen in Genf, ergeben haben, die Möglichkeit der Zusammenarbeit innerhalb dieser Gruppe beeinträchtigen. Es ist zu erwarten, dass gewisse N+N-Staaten⁸ geneigt sein werden, sich mit wenig bedeutsamen Massnahmen zu zufrieden zu geben, um rasch ein Verhandlungsergebnis zu erzielen. Die Schweiz legt hingegen grösseren Wert auf den Gehalt der Massnahmen als auf deren rasches Zustandekommen.⁹

4. Die schweizerische Position

Die gegenwärtig verfügbaren Informationen über die zu erwartenden Vorschläge der anderen Staaten erlauben es nicht, die schweizerische Position im einzelnen zu bestimmen.

Aufgrund der Ergebnisse einer aus Vertretern des EDA und des EMD zusammengesetzten Arbeitsgruppe, welche sich unter der Leitung von Botschafter Muheim, Chef der Politischen Abteilung I des EDA, eingehend mit den politischen und militärischen KVAE-Aspekten befasste, schlagen wir jedoch vor, bereits jetzt den sicherheitspolitischen Gesamtrahmen der schweizerischen KVAE-Position festzulegen und folgende *allgemeine Richtlinien* zuhanden der schweizerischen Delegation gutzuheissen:

- Die schweizerische Delegation wird dem Umstand besonders Rechnung tragen, dass die KVAE ein Teil des gesamten KSZE-Prozesses ist und auch weiterhin bleiben muss. Deshalb können eventuelle Verhandlungsergebnisse nur dann als wirklicher Fortschritt gewertet werden, wenn sie mit entsprechenden Erfolgen bei den KSZE-Treffen im humanitären Bereich einhergehen.

- Die zu vereinbarenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (CSBM) müssen mit dem Statut der ständigen und bewaffneten Neutralität sowie mit den Grundsätzen der schweizerischen Sicherheitspolitik und der Konzeption der militärischen Landesverteidigung vereinbar sein.

- Die zu vereinbarenden CSBMs haben zudem den vier *Kriterien* des in Madrid abgefassten Mandats zu entsprechen d. h. sie müssen:

- in ganz Europa anwendbar,
- militärisch bedeutsam,
- politisch verbindlich und
- verifizierbar sein.

Die schweizerische Delegation wird Massnahmen, die einem oder mehrerer dieser Kriterien nicht entsprechen, grundsätzlich nicht unterstützen.

- Die schweizerische Delegation wird einerseits dafür eintreten, dass die bereits in der KSZE-Schlussakte enthaltenen, *vertrauensbildenden Massnahmen* (CBM's) im Sinne der vier oben erwähnten Kriterien qualitativ verbessert und andererseits neue derartige Massnahmen geschaffen werden. Damit setzt die Schweiz ihre traditionelle Politik fort und verleiht ihrer Überzeugung Ausdruck, dass die

⁸ Anmerkung im Original: N+N = Neutrale und nicht-paktgebundene Staaten: Finnland, Österreich, Schweden, Schweiz, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta und Zypern. Vgl. dazu auch QdD 31, Dok. 23, dodis.ch/72264, sowie die Zusammenstellung Treffen der N+N im Rahmen der KSZE, dodis.ch/T1655.

⁹ Zum Treffen der N+N vom 10. und 11. Oktober 1983 in Genf, vgl. dodis.ch/78854, zu demjenigen vom 14. und 15. Dezember 1983, vgl. dodis.ch/78891.

Vertrauensbildung eine unerlässliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Sicherheit darstellt.

In einem späteren Verhandlungsstadium sollten auch *sicherheitsbildende Massnahmen* (SBM's) behandelt werden können, da diese dem Kriterium der militärischen Bedeutsamkeit besonders entsprächen. Allerdings wird jede einzelne SBM geprüft werden, ob sich daraus für die Schweiz ebenfalls Probleme ergeben könnten, vor allem mit Bezug auf die Konzeption der Landesverteidigung.

– Die Schweizerische Delegation wird bestrebt sein, ihre Vorschläge mit der N+N-Gruppe einzubringen; falls sich dies als nicht möglich erweisen sollte, wird sie einzeln oder mit gewissen anderen Staaten zusammen vorgehen.

5. Delegationsbestellung

In Anbetracht der Bedeutung dieser Konferenz sind wir der Ansicht, dass die Delegation mit Mitgliedern bestellt werden muss, welche bereits mit der Materie vertraut sind. Dies soll es der Schweiz erlauben, ihre sicherheitspolitischen Interessen nachhaltig zu vertreten, ihre traditionell aktive Rolle im KSZE-Bereich weiter zu spielen und auch in der N+N-Gruppe ihren Einfluss geltend zu machen.

Wir schlagen vor, Herrn Botschafter Ritter, Chef des Politischen Sekretariats des EDA, zum Delegationschef zu ernennen. Als Stellvertreter des Delegationschef ist Herr Benoît Junod vorgesehen. Ausserdem sollen Major J. Schärli, Vertreter des EMD, sowie Herr U. Stemmler, Mitarbeiter des EDA und Spezialist für Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung in die Delegation aufgenommen werden.

Der Umfang der Delegation würde damit auf ein Minimum beschränkt. Es sollte jedoch vorausgesehen werden, dass die Delegation im Bedarfsfalle weitere Experten des EDA und des EMD heranziehen kann.

[...] ¹⁰

¹⁰ Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/68390. Für eine Bilanz nach der ersten Session der KVAE vgl. das Rundschreiben von Botschafter Muheim vom 30. März 1984, dodis.ch/79157.

dodis.ch/72264

Notice du Service CSCE du DFAE¹

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE RÔLE DES PAYS N+N DANS LA CSCE

Berne, 30 octobre 1985

1. Introduction

Si la CSCE est un forum qui traite essentiellement de problèmes Est–Ouest, les trente-cinq États y prenant part le font à titre individuel, en dehors des alliances militaires (Article 65 des règles de procédure).² Ce principe fondamental a permis aux États non-membres d’alliances militaires, soit les Neutres et Non-alignés, de développer dès 1972 une coopération étroite entre eux dans le cadre de la CSCE. Le «Club» des N+N – dont il faut toujours souligner le caractère souple et officieux – est composé d’un noyau dur comprenant les quatre neutres (Autriche, Finlande, Suède et Suisse) et la Yougoslavie. Toute action commune qui serait opposée par un de ces cinq pays, l’expérience l’a démontré, aurait peu de chances de succès.³ À ce noyau, il faut ajouter Chypre et Malte, qui donnent un certain poids numérique au groupe mais dont les intérêts sont en général orientés vers des questions spécifiques: non-usage de la force, pour Chypre, dont les relations avec la Turquie restent une source de frictions potentielles; extension des résultats de la CSCE à la Méditerranée, pour Malte.⁴ Le Liechtenstein et Saint-Marin, en dehors des réunions principales des suites de l’Acte final de Helsinki (Belgrade, Madrid), sont plutôt des «sleeping partners» que des membres actifs.⁵

Deux pays ne faisant pas partie du groupe N+N ont néanmoins des relations spéciales avec lui: le Saint-Siège et l’Irlande. Le premier a même été incorporé dans les N+N et est actif en son sein lors de discussions sur la 3^{ème} corbeille (questions humanitaires et autres), en particulier pendant la Réunion

¹ CH-BAR#E2010A#1996/397#736* (B.72.09.15.1(05)). Cette notice est rédigée et signée par le Chef suppléant du Service CSCE de la Direction politique du DFAE, Benoît Junod, probablement en vue de la réunion des délégations des pays neutres et non-alignés à la CSCE, qui se tient du 15 au 17 janvier 1986 à Vienne, cf. dodis.ch/72270.

² «Tous les États qui participent à la Conférence y prennent part en tant qu’États souverains et indépendants et dans des conditions de pleine égalité. La Conférence se déroule en dehors des alliances militaires», cf. art. 65, p. 22, des Recommandations finales des consultations de Helsinki du 8 juin 1973, dodis.ch/77496.

³ Cf. QdD 31, doc. 19, dodis.ch/72627.

⁴ Sur la position de Chypre et de Malte vis-à-vis de la CSCE et du groupe N+N, cf. la notice de la Division politique I du DFAE du 20 septembre 1978, dodis.ch/49393, ainsi que la circulaire du 6 février 1979, dodis.ch/73036.

⁵ Cf. les compilations Première réunion des suites de la CSCE à Belgrade (1977–1978), dodis.ch/T1411, et Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980–1983), dodis.ch/T1412.

de Madrid.⁶ L'Irlande, bien qu'en dehors de l'OTAN, est membre de la Communauté européenne: elle n'a jamais pris part aux travaux du groupe, mais a toujours été informée de ce qui s'y faisait. Si l'Irlande devait co-parrainer une proposition N+N, il y aurait probablement une tendance à essayer d'inclure un pays relativement marginal du WAPA, tel que la Roumanie.

En pratique, la coopération N+N est plus soutenue lorsqu'une réunion de la CSCE est en session. Il est rare, dans ces moments-là, qu'il y ait moins d'une réunion plénière du «Club» par semaine. Depuis 1983, des réunions plénières d'un ou deux jours, alternant parmi les capitales des pays du groupe et pendant les intersessions de la CDE, ont eu lieu.⁷ En général, toutes les questions relevant de la CSCE sont discutées lors de telles réunions, surtout dans la perspective des prochaines manifestations dans le calendrier de la CSCE.⁸

2. Nature du rôle des N+N

Il faut d'emblée distinguer deux formes différentes de coopération entre les N+N: la première est celle qui tend à la *représentation collective des intérêts des membres du groupe*. Ce sont les efforts entrepris par les N+N qui tendent à aboutir à la présentation de propositions communes reflétant l'intérêt commun des neuf – et en tout cas des cinq – pays concernés. À ce propos, l'on peut faire les constatations suivantes:

- Il est plus facile d'arriver à des compromis entre les N+N lorsqu'il s'agit de questions politico-humanitaires que de questions où les clivages sont dus à des différences profondes entre leurs systèmes ou géographies, telles que par exemple les questions de sécurité.

- En général, dès que les grandes lignes d'une approche commune sont approuvées par les quatre neutres, et donc que neutres-du-Nord et neutres-du-Sud ont surmonté leurs divergences de vues, la Yougoslavie a tendance à se laisser convaincre, car elle craint d'être isolée.

- Depuis trois ou quatre ans, les divergences de vues entre Neutres d'une part et Non-alignés d'autre part, ont tendance à s'accroître.⁹

- L'Autriche, et dans une grande mesure la Suède, restent les pays dont les intérêts, à la CSCE, sont les plus proches de ceux de la Suisse et avec qui nous pouvons le plus rapidement et simplement trouver un terrain d'entente. Avec la Finlande et la Yougoslavie, une entente peut en général être trouvée pour autant que les délégations de ces pays défendent leurs intérêts nationaux plutôt que les intérêts d'États tiers.

Le deuxième rôle des N+N est celui de «*bridgebuilders*» ou *bâtisseurs de compromis*. C'est celui qu'ils assument, une fois que les cartes de la négociation sont po-

6 Cf. la lettre du Pape Jean-Paul II au Chef du DMF, le Président de la Confédération Georges-André Chevallaz, du 1^{er} septembre 1980, dodis.ch/73055.

7 À propos de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE, 1984–1986), cf. QdD 31, doc. 22, dodis.ch/68390, ainsi que la compilation dodis.ch/T1839.

8 Cf. le télex hebdomadaire 18/85 sur la réunion des Ministres des affaires étrangères des pays N+N à Stockholm les 29 et 30 avril 1985, dodis.ch/65730. Pour les autres réunions de ce type, cf. la compilation Réunions des États neutres et non-alignés (N+N) dans le cadre de la CSCE (1972–1991), dodis.ch/T1655.

9 Cf. QdD 31, doc. 18, dodis.ch/60493, et doc. 19, dodis.ch/72627.

sées sur la table, pour essayer de faciliter la recherche d'un consensus au sein de la conférence. À ce sujet aussi, certaines constatations peuvent être faites:

- En général, et même dans les plus triviales questions de procédure, une proposition venant de l'Ouest est pratiquement toujours rejetée ab initio par l'Est et vice-versa, de par le fait même qu'elle provient de l'«autre côté». Ce n'est pas le cas des propositions N+N.

- Ce rôle des N+N est largement accepté et admis par les deux Alliances. Preuve en est que lorsqu'un N+N défend une position analogue à celle adoptée par un membre d'une alliance militaire, un membre de l'autre alliance prendra presque toujours à parti le membre de l'alliance à laquelle il s'oppose, plutôt que le pays N+N.

- Au stade de la rédaction, le rôle d'un coordinateur (ou président de réunion informelle) est important, car il a pour tâche d'élaborer et de faire évoluer, au fur et à mesure des discussions, un texte dont il pense qu'il pourra faire l'objet de consensus. Ce rôle est toujours dévolu à un pays N+N et, en outre, une règle non-écrite veut que l'on évite de choisir, en tant que coordinateur, le représentant d'une délégation ayant un intérêt trop manifeste dans le sujet discuté.

- La crédibilité de membres individuels du groupe N+N dans le rôle de «bridgebuilding» est variable, mais celle du groupe en tant que telle est bonne. Néanmoins, si les N+N n'arrivent pas à surmonter leurs divergences internes, il est évident qu'ils ne sauraient assumer un rôle de «bridgebuilding» avec succès.

- La position du pays hôte mérite d'être mentionnée, car toutes les réunions CSCE d'une certaine importance, jusqu'à présent (sauf Madrid, Ottawa et Budapest),¹⁰ ont eu lieu dans des pays N+N. Le rôle de pays hôte, idéalement, ne devrait pas affecter les positions prises par la délégation de ce pays à la conférence, sauf éventuellement pour accentuer son rôle de «bridgebuilder» dans les moments critiques. Ce n'est en tout cas pas le désir de voir réussir une conférence sur son territoire qui devrait justifier une attitude par trop flexible, ou servile, dans la recherche de compromis à n'importe quel prix. Ce genre d'attitude nuirait non seulement à la délégation qui l'adopte, mais pourrait même nuire à la crédibilité du groupe N+N dans son rôle de «bridgebuilder».

3. Conclusions

La coopération entre les N+N dans le cadre de la CSCE a eu plusieurs effets:

- pour un pays comme la Suisse, elle lui a permis de se profiler auprès des autres neutres et des non-alignés et souvent de mieux faire comprendre son point de vue. Par sa position au sein des N+N, la Suisse a pu prendre une part active et constructive au processus CSCE, développant et affinant sa politique étrangère et palliant, du moins en partie, aux inconvénients découlant de sa non-appartenance à l'ONU;¹¹

¹⁰ Cf. les compilations dodis.ch/T1412, et, sur la réunion d'experts de la CSCE sur les droits humains et les libertés fondamentales, tenues du 7 mai 1985 au 17 juin 1985 à Ottawa, dodis.ch/C2981. À propos du forum culturel tenu du 15 octobre 1985 au 25 novembre 1985 à Budapest, cf. rapport de la Délégation suisse du 4 décembre 1985, dodis.ch/78385.

¹¹ Cf. la compilation Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), dodis.ch/T1772.

- pour la Yougoslavie, elle a permis de justifier certaines prises de position politiquement difficiles à une époque où sa marge de manœuvre était très limitée;
- pour la Finlande, cette coopération dans la CSCE lui a donné une occasion politiquement importante de contribuer activement à un processus qui tend à la stabilisation de l'Europe;
- pour les quatre neutres, elle leur a permis de mieux jauger et comprendre les différences entre leurs politiques de neutralité, d'établir une consultation politique plus étroite entre eux et de resserrer leurs liens.¹²
- pour les alliances militaires, les N+N sont au mieux un facteur qui peut faciliter un rapprochement de vues entre l'Est et l'Ouest, et au pire un bouc émissaire que l'on peut rendre politiquement responsable d'insuccès ou d'échecs au cours des négociations.

Somme toute, cette coopération a permis aux membres du «Club» de s'assurer que les intérêts propres des N+N ne soient à aucun moment négligés ou laissés pour compte par les alliances. En outre, depuis douze ans, la coopération au sein des N+N a presque toujours été à l'avantage de la Suisse et de ses intérêts. Afin de garder toute leur valeur à ces deux acquis, il n'est pas inutile de souligner de temps à autre, à l'égard des alliances, que les N+N ne sont pas que de bienveillants intermédiaires, et à l'égard des autres N+N, que ce n'est qu'un club, et non pas une alliance.

12 Cf. la compilation Coopération avec les États neutres, dodis.ch/T1827.

dodis.ch/74498

*Rapport final de la Délégation suisse à la réunion d'experts de Berne*¹

CSCE: RÉUNION DE BERNE SUR LES CONTACTS ENTRE LES PERSONNES²

Berne, 17 juin 1986

Résumé

Dernière réunion d'experts prévue avant la réunion générale sur les suites, en novembre prochain à Vienne,³ la réunion de Berne, terminée le 27 mai après huit semaines, avait, pour la Suisse trois objectifs:

– Premièrement, il s'agissait d'examiner la mise en œuvre des engagements existants et de donner une légitimité internationale à une discussion sur le thème des contacts.

– Parallèlement à ces discussions constituant le cadre formel de la conférence, il s'agissait d'autre part de régler le plus grand nombre possible de cas d'espèces relatifs aux contacts humains (visites et réunions de familles, mariages, voyages urgents pour raisons familiales, etc.). En ce qui concerne la Suisse notamment, il s'agissait même de l'objectif principal fixé à la délégation;⁴

– Enfin troisièmement, il aurait été souhaitable de formuler dans un document de clôture, des recommandations à la fois concrètes et nouvelles par rapport aux textes existants, destinées à être présentées à Vienne. Une répétition des textes existants était inutile et leur révision dommageable.

De ces trois objectifs, seuls les deux premiers ont pu être menés à bien. En effet, d'une part le débat sur la mise en œuvre a été probablement l'un des meilleurs auxquels on ait pu assister dans le cadre de la CSCE (en particulier, à aucun moment les Soviétiques n'ont invoqué l'argument «d'ingérence dans les affaires intérieures» pour évincer la discussion), d'autre part, des cas d'espèces touchant

¹ CH-BAR#E2200.38#1996/270#233* (735.1(14)). Ce rapport est rédigé par Gérard Stoudmann du Service CSCE et Heidi Tagliavini du Secrétariat politique du DFAE, respectivement Chef suppléant et membre de la Délégation suisse à la réunion d'experts CSCE à Berne sur les contacts humains, qui est dirigée par le Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Francis Pianca. Le rapport est transmis par l'Ambassadeur Pianca au Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, au Directeur de la Direction politique, le Secrétaire d'État Edouard Brunner, au Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, le Secrétaire d'État Cornelio Sommaruga, ainsi qu'à de nombreux services et personnes du DFAE, du DMF, du DFEP, du DFJP et aux représentations suisses à l'étranger. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/74498. Le rapport reprend en partie la notice établie par Stoudmann et Tagliavini le 2 juin 1986, cf. dodis.ch/73248.

² Cf. la compilation Réunion d'experts CSCE à Berne sur les contacts humains, dodis.ch/T2747.

³ Cf. QdD 31, doc. 26, dodis.ch/72482, ainsi que la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

⁴ Pour la composition et les objectifs de la Délégation suisse, cf. le PVCF N° 294 du 26 février 1986, dodis.ch/77386.

environ un millier de personnes ont pu trouver une solution (notamment 50% des cas présentés par la Suisse); à cet égard, on peut dire que la réunion de Berne a été la seule réunion d'experts qui ait eu un impact aussi immédiat et tangible sur des individus dans les États participants. Quant à l'absence de document, la Suisse avait, dès le début de la réunion, clairement dit que «le succès d'une telle réunion ne se mesure pas à l'adoption d'un document» (discours du Secrétaire d'État Brunner du 2 avril 1986).⁵ Dans une réunion comme celle de Berne, un document doit à la fois contenir des éléments nouveaux représentant des engagements supplémentaires pour l'Est, et en même temps rester dans des limites réalistes, tant il est vrai qu'il ne peut s'agir de modifier le système soviétique en huit semaines de discussions. Le document proposé, imparfait comme tout compromis, remplissait néanmoins ces critères aux yeux de tous les pays d'Europe occidentale. Seuls les États-Unis, adoptant une ligne maximaliste, l'ont rejeté pour les raisons que nous évoquerons ci-dessous. Cet épisode ne doit toutefois pas prendre une importance disproportionnée par rapport au déroulement de la réunion dans son ensemble.

Nous analyserons ci-dessous les points suivants:

- le déroulement de la réunion;
- la négociation d'un document de clôture;
- les motifs du refus américain;
- les interventions humanitaires faites en marge de la réunion.

1. Déroulement de la réunion

Après deux semaines de consultations préparatoires difficiles⁶ qui ont buté essentiellement sur la question des séances plénières publiques, exigence occidentale et neutre rejetée par les Soviétiques, les délégations se sont mises d'accord «in extremis» sur une structure de travail qui divisait la réunion en deux parties égales: les trois premières semaines consacrées au débat sur la mise en œuvre et les trois dernières à l'examen de propositions présentées par les délégations, parallèlement à la poursuite des discussions, et à la rédaction de conclusions et de recommandations. Sur les 46 propositions déposées, présentées et discutées au cours de cette deuxième phase, la Suisse en a parrainé trois (facilitation des contacts et des visites de familles; contacts religieux; obligation d'examiner périodiquement les demandes en suspens dans le domaine des visites et des réunions de familles).⁷ Le fer de lance des 21 propositions déposées par les pays occidentaux était constitué par:

⁵ Pour l'intervention du Secrétaire d'État Brunner lors de l'ouverture de la réunion préparatoire, cf. dodis.ch/78320.

⁶ La réunion préparatoire s'est tenue à Berne du 21 novembre au 4 décembre 1985. Pour un résumé des consultations qui ont lieu depuis janvier 1986, cf. la notice de Gérard Stoudmann du 4 mars 1986, dodis.ch/78983.

⁷ Cf. les propositions CSCE/BME.18 Proposition présentée par la délégation du Royaume-Uni ainsi que par les délégations de la Belgique et de la Grèce, du 1^{er} mai 1986, dodis.ch/79080, CSCE/BME.26 Proposition présentée par la délégation de l'Italie ainsi que par les délégations des États-Unis d'Amérique, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, du Danemark, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, du Liechtenstein, de la Norvège, du Saint-Siège et de la Suisse, du 2 mai 1986, dodis.ch/79083, ainsi que CSCE/BME.36 Proposition présentée par les délégations de l'Autriche et de la Suisse (visites à caractère familial) du 5 mai 1986, dodis.ch/78985.

- des propositions relatives aux procédures applicables en cas de visites ou de réunions de familles;
- une proposition française sur l’abolition des visas de sortie;
- une proposition américaine sur la publication des lois et règlements relatifs aux voyages;
- une proposition sur les minorités nationales;
- une proposition sur les contacts religieux (déposée par 18 pays dont la Suisse);
- une proposition sur les communications postales (déposée par les Britanniques et appuyée par 10 pays de l’OTAN).

On notera que, des propositions ci-dessus, seules celles relatives aux minorités et à l’abolition des visas de sortie se sont révélées non négociables et n’ont pas été incluses dans le projet de document de clôture.⁸

2. *Négociation d’un document de clôture*

Au cours de la dernière semaine, un certain nombre de discussions bilatérales entre l’Est et l’Ouest ont eu lieu à la demande des Occidentaux, notamment de la délégation américaine. Par la suite, les N+N devaient présenter un projet informel de document, représentant un effort de synthèse des 46 propositions déposées et qui fut immédiatement accepté comme base de négociations par les deux côtés.⁹ Il s’ensuivit quatre journées de longues et difficiles négociations dans un «groupe de contact», réunissant le Président des Communautés européennes (Pays-Bas), les Anglais, les Américains, les Allemands et les Turcs d’une part, les Soviétiques, les Roumains et les Tchèques de l’autre. Les N+N étaient représentés par la Suisse, la Suède, la Yougoslavie et l’Autriche, qui assurait la coordination.¹⁰

Malgré l’accord, y compris de la délégation américaine, sur plusieurs éléments d’un document final, il était devenu évident dans la nuit du 26 mai que l’Est et l’Ouest ne pourraient s’entendre au sein de ce groupe sans un nouvel effort des N+N. Ceux-ci ont donc déposé le lundi 26 au matin un projet de rapport de la réunion.¹¹ Ce texte reprenait de larges extraits d’une proposition austro-suisse sur les visites de familles, la proposition sur la publication des lois relatives aux voyages, sur les communications postales, les contacts religieux (en particulier le droit de recevoir et transporter avec soi des publications religieuses et des objets de culte), l’examen des demandes de départ en suspens, etc. Dans un premier temps, ce projet devait trouver l’accord de toutes les délégations, y compris celle des États-Unis, si bien que le consensus semblait être à portée de main. Cependant, à la surprise générale et sur instructions au plus haut niveau du State Department, la délégation

⁸ Pour les propositions déposées au cours de la conférence, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#763* (B.72.09.15.1(17)0).

⁹ Pour la liste des 46 propositions, cf. dodis.ch/79081.

¹⁰ À propos des Réunions des États neutres et non-alignés (N+N) dans le cadre de la CSCE (1972–1991), cf. la compilation dodis.ch/T1655.

¹¹ Il s’agit de la proposition de document de clôture des N+N, CSCE/BME.49 Proposition présentée par les délégations de l’Autriche, de Chypre, de la Finlande, du Liechtenstein, de Malte, de Saint-Marin, de la Suède, de la Suisse et de la Yougoslavie. Rapport de la Réunion d’experts sur les contacts entre les personnes représentant les États participants de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, prévue par le document de clôture de la Réunion de Madrid, dodis.ch/79082. Pour les propositions des Délégations des pays de l’Est et de l’Ouest, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#763* (B.72.09.15.1(17)0).

tion américaine refusait son consensus lundi après-midi, malgré les démarches des alliés européens à Washington (en particulier Genscher).¹² Cette décision, en contradiction flagrante avec l'attitude de la délégation des États-Unis durant les négociations, a causé une vive déception au sein des délégations occidentales, notamment de la délégation de la RFA, car elle estimait que le document aurait été bénéfique aux relations entre les deux Allemagnes sur le plan des contacts humains. En fait, il en est résulté un gain de propagande inespéré et inattendu pour les Soviétiques qui sont, sur le plan tactique, les grands bénéficiaires de l'opération. Ceci, il faut bien le dire, aurait pu facilement être évité s'il y avait eu une meilleure coordination d'une part entre Washington et sa délégation, d'autre part entre la délégation américaine à Berne et les autres délégations occidentales et neutres. Il est évident que la délégation américaine était soit mal informée, soit avait mal compris la ligne qu'elle devait suivre.¹³

3. Les motifs du refus américain

Plusieurs raisons peuvent expliquer le rejet américain:

- désenchantement croissant envers le multilatéralisme et préférence pour les négociations directes avec les Soviétiques, accompagnés, comme on l'a vu dans d'autres contextes, d'une perte d'influence de leurs alliés européens;
- motif de politique intérieure (attitude négative de certains membres du Congrès et de certains lobbies face à la CSCE – à cet égard, il est bon de rappeler la présence d'une délégation du Congrès lors des deux derniers jours de la réunion);
- décision politique de n'avoir ni nouveau document ni nouvel accord dans le domaine humanitaire en raison de la mise en œuvre insuffisante des textes agréés précédemment, le message devant être perçu aussi comme un avertissement pour la prochaine réunion à Vienne;
- refus de donner l'impression en cette phase difficile des relations américano-soviétiques que l'on peut facilement signer un document avec eux (wrong signal at the wrong moment).

Si, en fait, il s'agit vraisemblablement d'une combinaison de ces différents facteurs, les deux derniers d'entre eux (décision politique) nous semblent avoir été déterminants.

En conclusion, la différence entre ce qui s'est passé à l'issue de la réunion de Berne et les autres réunions d'experts (par exemple Ottawa et Budapest),¹⁴ dont aucune n'a abouti à un accord, c'est que, précédemment, ce sont les Occidentaux dans leur ensemble, y compris les Neutres, qui préféraient, devant l'intransigeance soviétique, l'absence de document à un mauvais document. À Berne, suite à certaines concessions obtenues des Soviétiques, une rupture s'effectua entre l'approche américaine et l'approche des autres Européens de l'Ouest, qui consi-

¹² *Le Ministre des affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, Hans-Dietrich Genscher.*

¹³ Cf. le télex N° 187 du Service CSCE du 29 mai 1986, dodis.ch/79069, ainsi que les télex N° 394 de l'Ambassadeur de Suisse à Washington, Klaus Jacobi, du 28 mai 1986, dodis.ch/79070, et N° 5382 du 4 juin 1986 sur l'entretien avec l'Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, Rozanne Ridgway, dodis.ch/79068.

¹⁴ Pour la réunion d'Ottawa sur les droits humains et les libertés fondamentales, qui s'est tenue du 7 mai au 17 juin 1985, cf. la compilation dodis.ch/C2981; pour le forum culturel de Budapest, qui s'est tenu du 15 octobre au 25 novembre 1985, cf. le rapport de la Délégation suisse du 4 décembre 1985, dodis.ch/78385.

déraient que le document valait la peine d'être accepté pour ce qu'il apportait dans des domaines bien précis, même s'il était loin de la perfection et ne représentait qu'un progrès modeste. Il s'agit donc essentiellement d'une différence de perception entre les deux côtés de l'Atlantique, l'un suivant une ligne ambitieuse et idéaliste du «tout ou rien», tandis que l'autre se déclarait nettement en faveur d'une politique moins spectaculaire mais plus réaliste de petits pas concrets, appliquée d'ailleurs depuis le début du processus de la CSCE et qui vise, à terme, à augmenter les engagements de l'Est en matière humanitaire, rendant par là toute violation plus flagrante et augmentant la pression à laquelle ils sont soumis (accountability).

L'épisode de Berne ne signifie pas, il faut le souligner, qu'il y ait dissension entre l'Europe occidentale et les États-Unis quant aux questions de fond à la CSCE. Dans le domaine humanitaire en particulier, les analyses sont identiques, y compris en ce qui concerne l'inutilité d'accords dépourvus de substance et de crédibilité.

4. Am Rande des Expertentreffens gemachte humanitäre Interventionen

4.1 Bilaterale Interventionen

Der Erfolg der am Rande des Expertentreffens gemachten Interventionen war unterschiedlich. Ganz allgemein lässt sich für Rumänien, die DDR und Bulgarien feststellen, dass sich das Klima für die Gesuchsteller sowie die Bewilligungspraxis im Vorfeld der Konferenz etwas verbessert hat. Familienzusammenführungen, Familienbesuche und gemischte Heiraten sind mit diesen Ländern (insbesondere mit der DDR) oft bereits ohne Intervention des EDA möglich geworden. Auch wenn die Situation im Bereich der menschlichen Kontakte für die Schweiz weiterhin noch fern von einem Idealzustand ist, so kann doch in diesem Bereich mit Ausnahme der Tschechoslowakei von einem guten Willen zur Zusammenarbeit gesprochen werden. Der psychologische Druck, der das Thema des Berner Expertentreffens auf die verschiedenen Regierungen ausgeübt hatte (man wollte nicht an den Pranger gestellt werden), hat also seine Früchte getragen.

Von den rund 40 unterbreiteten Fällen wurden bis zum heutigen Zeitpunkt 20 gelöst.¹⁵ Im Einzelnen sieht das aus, wie folgt:

	<i>Unterbreitet</i>	<i>Gemeldet als «en cours de solution»</i>	<i>Gemeldet als gelöst</i>
<i>Rumänien</i> ¹⁶			
Familienzusammenführungen	7	3	2
Familienbesuche	7 + 5 ¹⁷	–	6 + 1 ¹⁸

¹⁵ *Anmerkung im Original:* Genaue Zahlen können hier nicht angegeben werden, da uns auch während und jetzt nach der Konferenz noch Fälle gemeldet wurden und werden. Die Statistik verändert sich also laufend.

¹⁶ *Vgl. das Dossier* CH-BAR#E2010A#1996/397#5254* (B.31.82.0).

¹⁷ *Anmerkung im Original:* erst kürzlich unterbreitet.

¹⁸ *Anmerkung im Original:* erst kürzlich unterbreitet.

164	Gemischte	2	2	–
	Heiraten			
	Adoption	1	–	1
	Ausreise zwecks	1	–	–
	Heimat			
	<i>CSSR</i> ¹⁹			
	Familienzusam-	5	–	–
	menführungen			
	Familienbesuche	1	–	–
	Eheschliessung	1	–	–
	<i>DDR</i> ²⁰			
	Familienzusam-	1	–	1
	menführung			
	Gemischte	2 + 1 ²¹	1	1
	Heiraten			
	<i>Bulgarien</i> ²²			
	Familienbesuche	4 + 1 ²³	1	–
	Stellenantritt	1 ²⁴	–	–
	<i>Ungarn–Polen</i>			
	Keine Gesuche			
	hängig			
	<i>URSS</i> ²⁵			
	3 Fälle (mit			
	Ausnahme von			
	Ashkenzy) vor			
	Konferenzbeginn			
	gelöst			
		32 + 8 ²⁶	7	12

19 Vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5827* (B.31.82.0).

20 Vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5168* (B.31.82.0).

21 Anmerkung im Original: erst kürzlich unterbreitet.

22 Vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#2439* (B.31.82.0).

23 Anmerkung im Original: erst kürzlich unterbreitet.

24 Anmerkung im Original: erst kürzlich unterbreitet.

25 Vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5493* (B.31.82.0).

26 Anmerkung im Original: erst kürzlich unterbreitet.

Mit Polen, Jugoslawien und Bulgarien war auch noch je ein Haftfall hängig.²⁷ Auch diese wurden im Rahmen bilateraler Gespräche erwähnt. Nur im polnischen Konsularfall (Devisendelikt) wurde allerdings von Seiten der polnischen Delegation ein gewisses Entgegenkommen gezeigt und die schweizerische Vertretung in Warschau zur nochmaligen Vorsprache im Aussenministerium eingeladen.

Ausser den hängigen Fällen mit osteuropäischen Ländern wurde vor Konferenzbeginn auch ein Fall von Familienzusammenführung mit der *Türkei* gelöst. Drei minderjährige Kinder durften zu ihren Eltern, die in der Schweiz seit 1984 politisches Asyl haben, ausreisen.²⁸

Im Lauf der Konferenz wurde zudem mit *Kanada* auf kanadischen Ministerialbeschluss ein hängiger Fall von Familienzusammenführung eines invaliden, in der Schweiz lebenden Sohns mit seinem Vater in Kanada gelöst.²⁹

4.2 Humanitäre Fälle

Die schweizerische Delegation versuchte, ebenfalls am Rande des Expertentreffens, der sowjetischen Delegation eine Liste mit humanitären Fällen zu übergeben. Es handelte sich um fünf Personen, welche zu Haftstrafen verurteilt worden sind, da sie von ihrem Recht auf Meinungs- und Ausdrucksfreiheit Gebrauch gemacht hatten. Drei der fünf Fälle, namentlich *Yossif Begun*, *Anatolij Martchenko* und *Viktoras Petkus*, wurden der sowjetischen Delegation bereits in Ottawa unterbreitet.³⁰ Die beiden anderen, *Anatolij Koriagin* und *Leonid Wolwowsky* figurierten zum ersten Mal auf unserer Liste, da sich in der Schweiz eine starke Interessengemeinschaft zur Lösung dieser Fälle gebildet hatte (z. B. das Comité Martchenko).³¹

Die sowjetische Delegation wies unsere Liste jedoch zurück mit der Begründung, sie habe strikte Weisung, keine Listen mit humanitären Fällen anzunehmen, die nicht direkt etwas mit dem betreffenden Land zu tun hätten. Ganz in diesem Sinne wollte die sowjetische Delegation sich nicht über den inhaftierten Bischof der Pfingstbewegung, *Iwan Fedotow*, für den die schweizerische Delegation ebenfalls vorsprach, äussern.³² Wie allerdings nachträglich bekannt wurde, kam Bischof Fedotow am 21. April 1986 nach fünfjähriger Lagerhaft frei.

4.3 Präsenz nichtstaatlicher Organisationen (NGO's) am Expertentreffen³³

Die meisten nichtstaatlichen Organisationen am Berner Expertentreffen hatten den Anfang der Konferenz gewählt, um in Erscheinung zu treten. So häuften sich denn auch gerade in der ersten Woche nach der Eröffnung Besuche und Anlässe

²⁷ Zum Fall des schweizerisch-polnischen Unternehmers *Piotr Büchner* vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#1999/250#5777* (B.32.11 P) und CH-BAR#E2200.151#1995/427#34* (211.1); zum Fall des abgewiesenen jugoslawischen Asylsuchenden *Januz Salihi* vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1823. Zu Bulgarien vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#1996/397#2463* (B.32.11 P) und CH-BAR#E2200.173-05#1996/65#18* (211.1(1)).

²⁸ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#6009* (B.31.82 P).

²⁹ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#2538* (B.31.11 P).

³⁰ Vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation beim KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa vom 3. Juli 1985, dodis.ch/78363, sowie das Schreiben Botschafter Piancas an die schweizerische Botschaft in Moskau vom 5. Juli 1985, dodis.ch/79144.

³¹ Vgl. dazu die Dossiers CH-BAR#E2010A#1996/397#5472* (B.31.82 P) sowie CH-BAR#E2010A#1996/397#5525* (B.73.0).

³² Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5466* (B.31.82 P).

³³ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#777* (B.72.09.15.1(17)9).

von NGO's, was es den verschiedenen Delegationen nahezu verunmöglichte, jedermann die volle Aufmerksamkeit zu schenken.

Von den insgesamt 27 offiziell registrierten NGO's wurden 6 von der schweizerischen Delegation betreut:

- das Comité Martchenko
- der International Council of Jewish Women
- die schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV)
- der schweizerische evangelische Kirchenbund
- das kirchliche Menschenrechtsprogramm
- der Ukrainische Verein in der Schweiz

Die mit Abstand am stärksten vertretene Interessengemeinschaft waren alle Vereinigungen zur Wahrung der Rechte der Juden in der Sowjetunion.

Verschiedene dieser NGO's versuchten durch die Vermittlung der Schweizer Delegation in Kontakt zu kommen mit einer osteuropäischen Delegation (vor allem der Sowjetunion), um ihre Anliegen direkt vorzubringen (z. B. das Comité Martchenko, die SAJV, der International Council of Jewish Women).

Parallel zur Präsenz der NGO's im Konferenzzentrum wurde auch eine ganze Reihe von Aktivitäten wie Seminare, Gottesdienste, Pressekonferenzen und Demonstrationen durchgeführt; die internationale Gesellschaft für Menschenrechte richtete einen Tag und Nacht arbeitenden Beschwerdestand ein. Die grösste Aufmerksamkeit erntete jedoch eine sogenannte «Gegenkonferenz», organisiert von der Internationale de la Résistance und vom Internationalen Sacharow-Institut, an welchem neben prominenten Exdissidenten wie W. Bukowsky und L. Pliuschtsch Leute wie Yves Montand und Eugène Ionesco teilnahmen.

5. Conclusion

La réunion de Berne a permis la solution de dizaines de cas pour la Suisse et également pour d'autres pays. Ce résultat tangible a pu être obtenu grâce aux documents d'Helsinki et de Madrid.³⁴ Un nouveau document aurait permis d'élargir notre base d'intervention sur le plan diplomatique et aurait ainsi couvert certains cas qui ne le sont pas encore sur la base des documents actuels. Il faut toutefois remettre les choses dans leur juste perspective: s'il est vrai qu'une occasion a été manquée à Berne, il est aussi vrai que de nombreuses occasions de respecter et de mettre en pratique les engagements précédents ont elles aussi été manquées, portant atteinte à la crédibilité de l'ensemble du processus et en particulier de tout nouvel accord. C'est là un problème auquel les opinions publiques occidentales sont sensibles.

³⁴ Cf. l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821, et le Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des États ayant participé à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence du 6 septembre 1983, dodis.ch/78892.

dodis.ch/74464

*Le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Brunner,
aux Ambassades de Suisse à Washington et à Stockholm¹*

[LA FIN DE LA CONFÉRENCE DE STOCKHOLM SUR LES MESURES
DE CONFIANCE ET DE SÉCURITÉ ET SUR LE DÉSARMEMENT EN EUROPE]²

Urgent

Berne, 19 septembre 1986

Vous remercions vos informations téléphoniques et télégraphiques concernant fin de la Conférence de Stockholm.³ Avons décidé:

1. que la Suisse ne sera pas cosponsor du Document final⁴ avec les autres pays neutres, comme on nous le demande, tant du côté de l'Est que de l'Ouest. En effet, il s'agit d'un mauvais document et d'un mauvais compromis auxquels nous ne voulons pas être nommément associés, bien que nous n'y opposerons pas notre veto (comme les Américains l'ont fait à Berne).⁵ Nous nous réservons le droit de critiquer ce texte par la suite.

2. Nous pensons que les grandes puissances qui veulent ce texte et ce compromis doivent prendre leurs responsabilités et le coparrainer pour le présenter.

3. En effet, le risque selon nous existe que, du côté américain surtout, on voudrait que ce texte soit présenté par les neutres pour pouvoir, le cas échéant, par la suite le critiquer tout en l'ayant accepté s'il devait susciter des oppositions dans les milieux de droite aux États-Unis.

1 CH-BAR#E2200.36#2000/291#716* (747.1). Ce télex N° 5688 est rédigé et signé par le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Edouard Brunner, et envoyé à 12 h 00 aux Ambassades de Suisse à Washington et à Stockholm. Des copies sont remises au Secrétariat du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert, au Service CSCE ainsi qu'au Secrétaire du Secrétaire d'État Brunner, Raymond Loretan. L'exemplaire ici édité est celui reçu par l'Ambassade de Suisse à Washington et est visé par l'Ambassadeur Klaus Jacobi et par Paul Widmer. Annotation manuscrite du Ministre David de Pury dans la marge, datant du 19 septembre 1986: «Wi[dmer] communiquera ceci à Cobb (NSC) et j'en ferai de même vis à vis de Thomas et de Perle (ou bien de ses collaborateurs).» Au cours des deux jours précédents, le Ministre de Pury et Paul Widmer ont des entretiens avec le Deputy Assistant Secretary of State Charles H. Thomas et l'Assistant Secretary of Defense Richard Perle concernant la conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE). Tyrus Cobb est le Directeur responsable pour la CDE au National Security Council.

2 Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/T1839, et notamment le rapport final de la Délégation suisse à la CDE à Stockholm du 24 novembre 1986, dodis.ch/78317.

3 Cf. les télex N°s 652, 657 et 661 de l'Ambassadeur Jacobi au Secrétaire d'État Brunner du 17 et 18 septembre 1986, dodis.ch/78953, dodis.ch/78954 et dodis.ch/78952.

4 Document de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de clôture de la Réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 19 septembre 1986, dodis.ch/78853.

5 Pour le déroulement des négociations lors de la réunion d'experts à Berne sur les contacts humains, du 15 avril au 27 mai 1986, cf. QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498, ainsi que la compilation dodis.ch/T2747.

4. Les péripéties de Stockholm nous amèneront naturellement à revoir notre position quant à notre participation future, tant au processus de la CSCE qu'à son volet militaire. Nous pensons qu'à l'heure actuelle nous déciderons et, à moins de changement, d'être à Vienne.⁶ Mais, quant au volet militaire de la CSCE, nous pourrions nous en désintéresser, étant donné le peu d'égards et de considérations que prennent les grandes puissances quant à nos besoins de sécurité.

5. À plus ou moins longue échéance, ce seront les pays occidentaux qui seront plutôt perdants si nous devions nous détourner de ce volet de sécurité, car ils auront alors affaire à un groupe de neutres et non-alignés dont les sympathies pourraient plutôt pencher d'un autre côté et que nous ne serons plus là pour retenir.

6. C'est pourquoi nous ferons d'une part des réserves sous forme sans doute de déclarations interprétatives au Document de Stockholm ou nous annoncerons que nous ne notifierons pas les exercices de mobilisation totale ou partielle, encore moins une mobilisation totale ou partielle.⁷ D'autre part, nous pensons que, sur un plan tactique, l'Occident a très mal joué, car il est actuellement acculé à devoir accepter un document et le blâme retomberait sur lui si Stockholm échouait. En revanche, s'il était resté fermé sur l'avion neutre, cela était une position crédible où l'Occident aurait eu tous les neutres avec lui et, en cas d'échec, le blâme serait nettement revenu à l'Union Soviétique. Si déjà l'idée de sacrifier l'avion neutre avait été acceptée du côté occidental, il aurait au moins fallu le faire en obtenant d'autres concessions importantes, mais naturellement la fuite dans le New York Times rendait une telle négociation impossible.⁸

7. Le soussigné se propose de parler de l'ensemble de ces questions à qui de droit à Washington, tant au Département d'État qu'au Pentagone et au NSC.⁹

Pouvez déjà faire état de tout ce qui précède aux interlocuteurs que vous choisirez dans les différents groupes de l'Administration qui s'occupent de ce problème.

PS pour Ambassadeur Schenk qui recoit copie en flash:

Vous attendons mardi pour conférence de presse. Serait souhaitable que Colonel Schärli soit également présent.¹⁰

6 Cf. QdD 31, doc. 26, dodis.ch/72482, ainsi que la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

7 Cf. la déclaration interprétative de la Délégation suisse à Stockholm du 19 septembre 1986, dodis.ch/78966, ainsi que la déclaration finale du Chef du Service CSCE du DFAE et Chef de la Délégation suisse à la CDE, l'Ambassadeur Blaise Schenk, du 19 septembre 1986, dodis.ch/79008. Pour les réactions sur la déclaration interprétative suisse à Bonn et à New York, cf. dodis.ch/79011 et dodis.ch/78961.

8 Dans le PVCF N° 1365 du 3 septembre, le Conseil fédéral donne son accord de principe à la mise à disposition d'un avion et de son équipage pour la vérification des mesures de confiance et de sécurité agréées à la CDE, cf. dodis.ch/69880. La Délégation suisse annonce cette décision lors de la séance plénière de la CDE du 5 septembre 1986. Le même jour, le Conseiller fédéral Aubert, lors de son séjour en URSS, en informe le Ministre soviétique des affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, cf. dodis.ch/54262. Le 17 septembre 1986, le New York Times publie un article qui rapporte la décision du Président américain Ronald Reagan selon laquelle les États-Unis sont prêts à envisager l'utilisation d'un avion de l'État inspecté à la place d'un avion neutre. Cf. les télex cités dans la note 3.

9 Pour les entretiens du Secrétaire d'État Brunner à Washington du 19 au 24 novembre 1986, cf. le télex hebdomadaire 48/86 du 24 novembre 1986, dodis.ch/66816, ainsi que la compilation dodis.ch/C2982.

10 Pour la conférence de presse de l'Ambassadeur Schenk du 23 septembre 1986 à Berne, cf. dodis.ch/78965.

dodis.ch/72482

*Rapport intermédiaire de la Délégation suisse sur la première session de la réunion
de Vienne sur les suites de la CSCE¹*

RAPPORT SUR LA RÉUNION DE VIENNE DU 4 NOVEMBRE
AU 19 DÉCEMBRE 1986²

Confidentiel

Berne, 9 janvier 1987

1. Vue d'ensemble

Troisième du genre après Belgrade (1977) et Madrid (1980–83), la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE s'est ouverte le 4 novembre 1986.³ La première semaine fut consacrée aux déclarations d'ouverture des représentants des 35 États membres (ministres des affaires étrangères dans la presque totalité des cas), déclarations souvent marquées d'une sorte d'euphorie en raison des résultats de la CDE à Stockholm⁴ et de la rencontre de Reykjavik⁵ mais que, au fond, rien ne justifiait vraiment. Les six semaines suivantes réservées au débat sur la mise en œuvre

1 CH-BAR#E2010A#1996/397#780* B.72.09.15.1(18). Ce rapport de la Délégation suisse sur la première session de la troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne, tenue du 4 novembre 1986 au 19 décembre 1986, est rédigé par le Chef suppléant du Service chargé des affaires économiques (CEE-ONU, CNUCED) du DFAE, Jean-Daniel Clavel, le Chef adjoint de la Délégation et suppléant du Chef du Service CSCE, Jean-Claude Joseph, le chargé des questions militaires et de politique de sécurité de la Délégation suisse, le Lieutenant-Colonel Josef Schärli, et Gérard Stoudmann du Service CSCE du DFAE. Le rapport est signé par ordre du Chef de la Délégation suisse et Chef du Service CSCE du DFAE, l'Ambassadeur Blaise Schenk, par son suppléant Jean-Claude Joseph. Il est adressé par le Service CSCE à de nombreuses personnes du DFAE, du DMF et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP, ainsi qu'à de nombreuses représentations suisses à l'étranger. En annexe du rapport se trouvent également une liste des propositions déposées (annexe I), la proposition doc. CSCE/WT.9 déposée conjointement par la Suisse et l'Autriche le 19 décembre 1986 (annexe II), un rapport détaillé des aspects militaires (annexe III) ainsi qu'un rapport détaillé sur la II^{ème} corbeille (annexe IV). Pour la liste complète des destinataires ainsi que pour les 4 annexes, cf. le facsimilé dodis.ch/72482.

2 Cf. la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne, dodis.ch/T1684

3 Pour la Première réunion des suites de la CSCE à Belgrade (1977–1978), cf. la compilation dodis.ch/T1411, pour la Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980–1983), cf. la compilation dodis.ch/T1412.

4 Pour l'intervention du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Pierre Aubert lors de l'ouverture de la réunion de Vienne le 7 novembre 1986, cf. dodis.ch/78960. Pour la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE, 1984–1986), cf. QdD 31, doc. 25, dodis.ch/74464, ainsi que la compilation dodis.ch/T1839, et notamment le rapport final de la Délégation suisse à la CDE à Stockholm du 24 novembre 1986, dodis.ch/78317.

5 Pour des appréciations du sommet américano-soviétique de Reykjavik entre Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev, les 11 et 12 octobre 1986, cf. la compilation dodis.ch/C2961.

des dispositions de l'Acte final⁶ et du document de clôture de Madrid⁷ allaient le montrer amplement.

Dans sa partie politique tout au moins, ce débat fut en effet particulièrement sévère: du côté occidental, la tactique consista à alimenter les critiques de fond sur le non-respect des engagements pris par l'Union soviétique et ses alliés par autant d'exemples précis, et assurément ceux-ci ne manquent pas. À ce jeu, les Britanniques (quand ils parlaient en leur nom propre et non en celui des douze) et les Canadiens se montrèrent les plus incisifs, précédant de peu Néerlandais, Belges, Français et Italiens; les Américains se sont montrés un cran plus effacés, donnant l'impression qu'après leur volte-face bernoise,⁸ l'expérience de Reykjavik et compte tenu de leurs actuelles difficultés intérieures,⁹ ils n'ont pas vraiment fixé leur politique envers la CSCE. Naturellement, les thèmes les plus propices à ces critiques furent l'Afghanistan d'un côté et le non-respect des libertés fondamentales de l'autre.¹⁰

L'Union soviétique, de son côté, inaugurerait au sein du processus CSCE le nouveau style que cherche à s'imposer le Kremlin. Mais l'on n'apprend pas du jour au lendemain à se farder talentueusement et la plupart des interventions de sa délégation en restèrent à la langue de bois traditionnelle: les contre-attaques aux critiques portaient sur l'absence de garantie, en Occident, des droits économiques, sociaux et culturels, avec le cortège de misère qui en résulte, tandis que par opposition la société socialiste est sur la voie de l'idyllique. Les questions précises sont généralement restées sans réponse. Au demeurant, ces réactions violentes s'adressaient aux délégations qui avaient eu le front de porter les critiques les plus vives – tentative d'intimidation qui n'eut d'ailleurs aucun succès – et aux États-Unis dont l'URSS cherche toujours à faire un cas à part au sein de la CSCE, dans l'espoir de les isoler de l'Europe. Une tactique assez voisine s'est avérée dans l'autre sens où seules Tchécoslovaquie et Bulgarie, les plus fidèles de Moscou, s'attirèrent de vifs reproches quant au non-respect de leurs engagements, tandis que Pologne, Hongrie et, dans une certaine mesure, RDA et Roumanie furent, à leur grand plaisir, plus épargnées.

Personne ne s'attendait à ce que le débat de mise en œuvre permît aux N+N de se mettre en valeur; la modestie de la plupart d'entre eux est surprenante malgré tout.¹¹ À part l'Autriche et la Suisse qui sont intervenues plusieurs fois de manière précise et parfois dure (notamment lors de la mort de Martchenko),¹² les autres membres du groupe ont été particulièrement prudents pour ne pas dire timorés, ou au contraire d'une absurde prétention lorsque, par exemple, la Suède émit le

6 Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

7 Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des États ayant participé à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence du 6 septembre 1983, dodis.ch/78892.

8 Sur le changement de position survenu lors de la réunion de Berne sur les contacts humains tenue du 15 avril 1986 au 27 mai 1986, cf. QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498, ainsi que la compilation dodis.ch/T2747.

9 Sur l'Affaire Iran-Contra cf. la compilation dodis.ch/C2960.

10 Pour les documents sur l'Intervention soviétique en Afghanistan (1979–1989), cf. dodis.ch/T1834.

11 Sur le rôle des États neutres et non-alignés, cf. QdD 31, doc. 23, dodis.ch/72264.

12 Le dissident soviétique Anatoli Martchenko est décédé le 8 décembre 1986 en détention. Cf à ce propos QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498.

vœu de participer activement à des négociations sur le désarmement nucléaire. Les divergences profondes, qui existent au sein du groupe sur l'essentiel de ce qui touche aux rapports Est-Ouest, ont naturellement pour principale conséquence de limiter sérieusement le nombre de thèmes justiciables d'une action commune, c'est-à-dire d'une proposition. Au point où en sont les choses, il n'y a probablement que deux sujets qui s'y prêteraient encore: la proposition d'un forum sur l'information et celle d'un dispositif un peu plus contraignant que celui du document de Madrid sur la lutte contre le terrorisme. En outre, il ne paraît pas exclu, bien que peu probable, que l'idée d'une suite aux réunions de Montreux et d'Athènes sur le système de règlement pacifique des différends fasse son chemin;¹³ la condition en serait qu'un minimum de volonté de progrès se manifeste aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest; nous n'y sommes pas encore.

D'autres propositions en revanche sont déjà sur la table et, à l'exception de l'austro-suisse sur les rencontres entre les personnes (cf. chapitre 3^{ème} corbeille et annexe II),¹⁴ toutes proviennent de l'Est qui les avait préparées de longue date et de l'Autriche qui, en tant que pays hôte, se montre fort active (la liste de ces propositions figure à l'annexe I et leur texte est disponible).¹⁵ Sur le plan politique, deux de celles-ci émergent nettement: la première vient de la Pologne et elle porte sur le complément du mandat de la CDE pour ouvrir celle-ci à la négociation sur la réduction des forces classiques; elle est, à dessein, peu précise sur les modalités mais contient, implicitement, l'idée que les 35 États membres y participeraient. La seconde vient de l'URSS et propose la tenue à Moscou d'une conférence sur les droits de l'homme; le chapitre «3^{ème} corbeille» ci-dessous traite de cette proposition; il convient toutefois ici de relever que, contrairement aux autres qui avaient fait l'objet d'un accord préalable au sein des pays membres du pacte de Varsovie, celle-ci a étonné même les alliés de l'Union soviétique lorsqu'elle fut mentionnée par Chevardnadze au cours de la première semaine. Ceci constitue une indication supplémentaire pour considérer cette proposition comme essentiellement tactique.

L'Ouest présentera probablement les siennes (il les annonce nombreuses et couvrant tous les domaines) à la rentrée, à partir de la fin janvier. L'une d'elles sera issue directement des conclusions du groupe Halifax et proposera une négociation sur le désarmement classique entre États membres d'une alliance (et non entre blocs, pour tenir compte du souci français), distincte de la CSCE, mais dont l'évolution serait régulièrement présentée à cette dernière.

Conformément à ses instructions, la délégation suisse veillera, d'une part, à ne pas s'engager dans une voie qui pourrait l'amener à des obligations non souhaitées (à cet égard et en ce qui concerne les aspects militaires, la future proposition occidentale devrait lui convenir) et, d'autre part, à promouvoir toute idée ou tout mécanisme visant à l'efficacité, plutôt qu'à de nouvelles déclarations ino-

13 Cf. la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874. À propos de la première réunion d'experts tenue du 31 octobre 1978 au 11 décembre 1978 à Montreux, cf. la compilation dodis.ch/T2974. À propos de la réunion d'Athènes du 21 mars 1984 au 30 avril 1984, cf. le rapport final de la Délégation suisse du 4 mai 1984, dodis.ch/78326.

14 Pour la proposition CSCE/WT.9 présentée par les délégations de l'Autriche et de la Suisse le 19 décembre 1986, cf. dodis.ch/72482, annexe II.

15 Pour la liste des propositions, cf. dodis.ch/72482, annexe I.

pérantes.¹⁶ Cet objectif pourrait l'amener à chercher des appuis au-delà du cercle disparate des N+N.

Au chapitre de l'organisation des travaux, enfin, il convient de mentionner que le programme de travail négocié sous la houlette de la délégation suisse, pour la période allant du 2 février au 8 mai 1987 (soit une semaine après la pause pascalle), a été adopté par consensus. Il se caractérise par moins de réunions simultanées et plus de temps réservé aux consultations informelles. Ce dernier point s'avérera indispensable dès le 19 février, lorsque les groupes de travail se transformeront en groupes de rédaction.

2. 1^{ère} corbeille – groupe de travail «S»

Le débat de mise en œuvre en première corbeille fut partagé de manière égale entre les principes et les aspects militaires. Quelques réunions peu fréquentées et assez mornes furent en outre consacrées aux problèmes de la Méditerranée (groupe de travail «M») et aux suites de Vienne (groupe de travail «F»).

2.1 Les Principes

Sur ce thème, les échanges ont été souvent vifs et parfois violents. Il faut dire que l'Union soviétique, qui se caractérise par le viol systématique de chacun des 10 principes de l'Acte final¹⁷ (Afghanistan,¹⁸ relations avec ses alliés, droits de l'homme), constituait une cible privilégiée. Sa délégation, n'étant pas en mesure de répondre aux critiques quant au fond, choisit de répliquer par des réquisitoires fondés sur une lecture particulièrement sélective de la presse occidentale. Chaque incident relaté par celle-ci était ainsi transformé en vice de société, et les problèmes de chômage et, parfois, de logement firent les délices des représentants du Kremlin. Ces outrances, autant que le sens unique du dialogue rendirent, tout compte fait, le débat assez vain.

Dans la principale de ses interventions, la délégation suisse s'est attachée à montrer, d'une part, que paix et sécurité découlent du sentiment de confiance, mais que celui-ci, d'autre part, ne saurait être inspiré par un État qui ne respecte aucun de ses engagements internationaux et nationaux, notamment en matière de droits de l'homme.¹⁹

Un léger regain d'intérêt s'est manifesté pour le 5^{ème} principe: le système de règlement pacifique des différends. Il faut malheureusement souligner que cet intérêt est venu de petits pays (Yougoslavie, Grèce et Suède) qui y ont toujours été favorables, mais qu'il n'a pas été exprimé par ceux dont dépendent de réels progrès en la matière. Il convient donc de rester circonspect.

¹⁶ Pour la position de la Suisse, cf. le PVCF N° 1699 du 22 octobre 1986, dodis.ch/70782.

¹⁷ Cf. dodis.ch/58821, Questions relatives à la sécurité en Europe, point 1. a) Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants.

¹⁸ Cf. la compilation Intervention soviétique en Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834.

¹⁹ Cf. la déclaration du Chef de la Délégation suisse, l'Ambassadeur Schenk, du 24 novembre 1986, dodis.ch/79320.

2.2 Aspects militaires (rapport détaillé en annexe III)²⁰

L'atmosphère dans la partie militaire du groupe de travail «S» fut généralement beaucoup plus placide que dans l'autre, et dans une large mesure le dialogue s'instaura réellement.

Le sujet en était l'application des engagements (bien modestes) contenus dans l'Acte final en matière d'activités militaires. Les critiques d'Ouest en Est portèrent sur une pratique irrégulière et peu précise des notifications ainsi que sur le petit nombre d'invitations à observer les activités notifiées (invitations qui n'étaient pas obligatoires il est vrai) et sur le peu de réponses positives aux invitations occidentales. Dans l'autre sens, les délégations des pays de l'Est ont surtout insisté sur l'ampleur des activités militaires de l'OTAN, ampleur qui – combinée aux doctrines d'engagement – trahissent, selon elles, les intentions agressives de ses membres.

La proposition polonaise sur les suites de la CDE n'a pas encore fait l'objet de discussions.

3. 2^{ème} corbeille – groupe de travail «E» (rapport détaillé en annexe IV)²¹

Comme ce fut déjà le cas à Madrid, ce groupe de travail, qui concentre son attention sur les affaires économiques et sur l'environnement, est nettement moins politisé que les autres. S'attachant davantage aux aspects pratiques et techniques, il n'en est que plus efficace et ses travaux avancent d'autant plus vite.

Les oppositions s'y sont révélées conformes à ce que l'on attendait: climat général peu propice aux affaires dans les pays à économie planifiée, obstacles en tous genres et insuffisance du transfert de technologie de la part des pays à économie de marché.

Dans le domaine de l'environnement, il semblerait que les pays de l'Est commencent à prendre réellement conscience de la nécessité d'agir. Il est vrai qu'ils comptent beaucoup sur des transferts de technologie intéressants en eux-mêmes pour s'acquitter de cette tâche; il n'en reste pas moins que cette évolution est positive.²²

4. 3^{ème} corbeille – groupe de travail «H»

Les séances de ces cinq premières semaines ont été consacrées à la revue de la mise en œuvre (contacts humains, information, culture et éducation) et aucune négociation n'a donc eu lieu jusqu'à présent. Fort peu de propositions ont été déposées, et celles-ci seulement au cours de la dernière semaine avant l'interruption, semaine «mixte» destinée à faire le pont entre le débat de mise en œuvre et la phase de présentation et de discussion des propositions, laquelle ne débutera véritablement qu'à la reprise le 27 janvier.

Actuellement, seules deux propositions dans le domaine «contacts humains» sont formalisées:

²⁰ Pour le rapport détaillé sur les aspects militaires, cf. dodis.ch/72482, annexe III, ainsi que le rapport du Lieutenant-Colonel Schärli du 5 janvier 1987, dodis.ch/78951.

²¹ Pour le rapport détaillé sur le II^{ème} corbeille, cf. dodis.ch/72482, annexe IV.

²² Pour certaines des initiatives des pays de l'Est, cf. la notice de Jean-Daniel Clavel de la Délégation suisse près l'AELE et le GATT au Service des Pays de l'Europe de l'Est, CEE/ONU du 13 janvier 1987, dodis.ch/72481.

– l’austro-suisse prévoyant des mesures unilatérales de mise en œuvre pendant la réunion de Vienne, à savoir la liquidation des cas concrets de contacts familiaux d’ici au 30 septembre prochain, et proposant des mesures bilatérales, à savoir qu’un minimum d’une «table-ronde» ou rencontre bilatérale puisse avoir lieu annuellement entre les États participants, sur demande de l’un d’eux, afin de discuter toute question du domaine humanitaire d’actualité (en pratique, il pourrait aussi bien s’agir de cas bilatéraux de réunion de famille que de questions touchant les minorités – Turquie–Bulgarie par exemple – ou de cas humanitaire de nature et d’intérêt général, du «type Martchenko»). L’idée consiste en fait à la mise en place d’un mécanisme obligatoire représentant un embryon de système de vérification puisque, à l’occasion de telles rencontres, la possibilité de se rendre compte sur place de la mise en œuvre des dispositions CSCE pourrait être envisagée.²³

– la proposition soviétique sur la convocation d’une réunion à Moscou couvrant tous les aspects de la 3^{ème} corbeille.

D’autres propositions dans le domaine culturel ont été présentées par l’Autriche, avec la Pologne d’une part (symposium à Cracovie sur l’héritage culturel), et la Hongrie d’autre part. Leur signification sur le plan CSCE est très limitée et répond surtout à des considérations de politique bilatérale autrichienne.

Du côté occidental, aucune idée n’a encore été formulée officiellement, mais il faut s’attendre, dès la reprise, à un nombre important de propositions couvrant contacts humains, information et culture. D’après de bonnes sources occidentales, il s’agira d’un cocktail englobant, sous une forme parfois revue, les meilleures propositions faites à Ottawa, Berne et Budapest,²⁴ ainsi que certaines idées nouvelles et ambitieuses de la part des USA («facts-finding» missions, enquêteurs pouvant assister aux procès politiques, etc.), de la France (idées encore floues relatives à un mécanisme de rencontres régulières entre experts – vraisemblablement dans le même sens que notre propre proposition) et des Pays-Bas (création d’une commission consultative, chargée d’examiner des situations ou des cas concrets à la demande d’un pays).

En ce qui concerne les discussions qui se sont déroulées jusqu’ici, le débat général a été plus dur et plus précis qu’à Madrid, les Occidentaux posant un grand nombre de questions concrètes, lors d’interventions relativement courtes. Dans ce contexte, les délégations britannique et canadienne ont joué les «meneurs», intervenant ponctuellement d’une manière plus constante et structurée que les USA. Du côté des Neutres, la Suisse et l’Autriche se sont nettement démarquées par des interventions fermes et précises, avec citation de cas concrets. Les Suédois, malgré certaines interventions très concrètes, semblent adopter une attitude prudente, comme leur refus d’être co-auteurs de notre proposition l’a clairement démontré, alors que les Finlandais sont carrément effacés.

²³ Pour plus d’informations sur la proposition de l’URSS WT.2 Conférence droits de l’homme à Moscou, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#779* (B.72.09.15.1(18)). Pour la proposition austro-suisse du 19 décembre 1986, cf. le facsimilé dodis.ch/72482, annexe II CSCE/WT.9.

²⁴ À propos de la réunion d’experts sur les droits humains et les libertés fondamentales qui s’est tenue du 7 mai 1985 au 17 juin 1985 à Ottawa, cf. la compilation dodis.ch/C2981. Pour la réunion d’experts de Berne, cf. QdD 31, doc. 24, dodis.ch/74498, ainsi que la compilation dodis.ch/T2747. À propos du forum culturel qui s’est tenu du 15 octobre 1985 au 25 novembre 1985 à Budapest, cf. le rapport de la Délégation suisse du 4 décembre 1985, dodis.ch/78385.

Enfin, pour ce qui est des réactions à la proposition de rencontre à Moscou, les Occidentaux, tout en émettant de forts doutes sur son opportunité, estiment qu'il serait tactiquement faux d'y opposer leur «veto» dès l'abord et penchent pour la tactique consistant à «faire monter les enchères», en posant certaines exigences pour sa convocation, exigences à réaliser pendant la réunion mais aussi, et surtout, avant, dans le domaine de la mise en œuvre. Notre proposition, prévoyant de faire «table-rase» de tous les cas en suspens entre les 35 pays, s'intègre parfaitement dans ce contexte et pourrait constituer précisément une condition parmi d'autres à la tenue d'une réunion à Moscou. En outre, parmi les autres «conditions», on trouvera probablement celles-ci:

- Déclaration formelle de la part des Soviétiques, à Vienne même, que la réunion se déroulera dans le respect strict de la pratique habituelle aux réunions de la CSCE, en particulier en ce qui concerne les facilités offertes aux ONG, à la presse, ainsi que la possibilité pour ces catégories de personnes – et pour les délégués eux-mêmes – de se déplacer librement et d'avoir tous les contacts qui leur semblent appropriés.

- Libération préalable, voire amnistie, de toutes les personnes poursuivies et emprisonnées en rapport avec leurs activités pour le respect de l'Acte final («Monitors»).

- Possibilités, pour les délégués, de se rendre compte sur place de la situation dans des domaines de leur choix (liberté religieuse, situation des minorités, etc.); ceci impliquerait la possibilité de se déplacer en URSS en dehors de Moscou pendant la durée de la réunion.

- Le cas échéant, convocation de cette réunion sous forme de conférence/forum, du type «Budapest», c'est-à-dire avec la participation de personnes étrangères aux administrations gouvernementales, au sein des délégations (ONG pour les contacts humains, journalistes et représentants des médias pour l'information, personnalités culturelles, etc.).

dodis.ch/78099

Gespräche des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Brunner, in Moskau¹

BESUCH IN MOSKAU, 16.–19.10.1987

Bern, 26. Oktober 1987

BRE [Staatssekretär Brunner] führte Gespräche mit dem ersten stellvertretenden Aussenminister Kovalev, dem stellvertretenden Aussenminister Tschaplin sowie den Abteilungsleitern Mendelevitsch (Planung), Karpov (Abrüstung), Bondarenko (3. Europäische Abteilung) und Derjabin (humanitäre Fragen, KSZE). Er wurde ausserdem von Aussenminister Schewardnadze zu einer 35-minütigen Unterredung empfangen.²

Abrüstung:

Die Schweiz begrüsst die prinzipielle Einigung der Grossmächte im Hinblick auf ein INF-Abkommen. Es handelt sich zum ersten Mal um eine echte Reduktion, nicht nur um eine Plafonierung. Das Abkommen stellt aber nur einen ersten Schritt dar, dem weitere folgen müssen.³

Die sowjetische Seite sieht noch Probleme im Hinblick auf eine endgültige Bereinigung des INF-Abkommens. Wenn das Abkommen zustandekommen sollte, wäre dieser «erste Schritt» aus sowjetischer Sicht aber nicht zu unterschätzen. Es handelt sich um eine «bedeutende Reduktion der nuklearen Arsenale (2000 Gefechtsköpfe) und die Liquidierung zweier Klassen von Missilen». Anschliessend gilt es, die 50%-ige Verminderung der offensiven strategischen Systeme, wie sie mit den USA in Genf und Reykjavik im Grundsätzlichen schon angesteuert worden war, in Angriff zu nehmen. Die Reduktion der strategischen Systeme kann aber nicht losgelöst vom Problemkreis ABM angegangen werden. Die Sowjets stellen 2 Varianten zur Diskussion:

1 CH-BAR#E2010A#1996/397#166* (A.22.14.07.3). Diese Aufzeichnung wurde wahrscheinlich in Zusammenarbeit von Catherine Krieg und César Dubler von der schweizerischen Botschaft in Moskau, Gian Federico Pedotti von der Politischen Abteilung I sowie Stefan Speck vom Politischen Sekretariat des EDA verfasst. Der Text wurde als Spezialbeilage zum Wochentelex 42/87 vom 26. Oktober 1987 versendet, vgl. dodis.ch/66619.

2 Zum Programm der Reise des Direktors der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Edouard Brunner, nach Moskau sowie für die Delegationsliste vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5423* (B.15.21(8)).

3 Vgl. dazu die vorbereitenden Notizen des Politischen Sekretariats des EDA vom 20. August 1987, dodis.ch/78875, sowie von René Haug vom Dienst für politische Sonderfragen des EDA vom 31. August 1987, dodis.ch/78876. Zum Abschluss der INF-Verhandlungen und zur Unterzeichnung des Abkommens durch Ronald Reagan und Michail Gorbatschow am 8. Dezember 1987 in Washington vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2989.

1. Die UdSSR und die USA einigen sich auf eine «Liste von Einrichtungen», deren Stationierung im Weltraum verboten werden soll. Eine solche Liste wurde Shultz von Schewardnadze anlässlich seines Besuches in Washington vorgelegt.⁴ Die USA machen aber laut sowjetischer Seite «Schwierigkeiten» mit dieser Liste.

2. Der ABM-Vertrag bleibt in der «authentischen» Form in Kraft, wie er 1972 unterzeichnet wurde.⁵ Beide Seiten verpflichten sich, Art. 15 (Rückzugsrecht) während 10 Jahren nicht in Anspruch zu nehmen. Die Sowjets sind jedoch bereit, nach Ablauf von 5 Jahren die «Situation neu zu analysieren».

Die Sowjets möchten schon jetzt zwei Delegationen beauftragen, binnen 6 Monaten einen Vertragsentwurf im Hinblick auf die 50%-ige Reduktion der offensiven strategischen Systeme auszuarbeiten.

Chemische Waffen:

Die sowjetische Seite ist der Ansicht, in diesem Bereich seien die Voraussetzungen für Fortschritte vorhanden. Die UdSSR erhofft sich ein definitives Abkommen für nächstes Jahr, ist aber beunruhigt über die «Passivität» der Genfer Konferenz.⁶ Als äusserst gefährlich wird die Absicht der USA eingestuft, mit der Produktion einer völlig «neuartigen chemischen Waffe», den binären Waffen zu beginnen. Dieser Schritt kompliziert die Verifikation der Liquidierung und der «Nichtherstellung» der chemischen Waffen. Die sowjetische Seite sucht Bedenken angesichts ihres Vorschlages der obligatorischen Inspektion auf Verlangen zu zerstreuen. Die SU ist bereit, ein System zu finden, dass eine wirksame Kontrolle gestattet, ohne die Produktionsgeheimnisse und «Autorenrechte» privater Chemieunternehmen im Westen zu tangieren. Scharf kritisiert wird das französische Konzept der «stocks de sécurité». Frankreich will bis zur völligen Eliminierung der Arsenale der Grossmächte seinen Vorrat an chemischen Waffen behalten und beansprucht gar das Recht, diese zu modernisieren. Die sowjetische Seite befürchtet, eine solche Modernisierung könnte eine «Kettenreaktion» auslösen und statt zu einer Reduktion zu einer Ausweitung der chemischen Arsenale führen. Die SU ist jedoch zu gewissen Konzessionen bereit. So müssten Staaten mit kleineren Chemiewaffenvorräten nicht gleichzeitig mit den USA und der SU mit der Liquidierung beginnen und könnten während einiger Zeit gewisse Waffen behalten.

Von besonderer Bedeutung ist die Deklaration der vorhandenen Vorräte und die Erklärung der Bereitschaft, die chemischen Waffen zu liquidieren.

Von militärischer Seite (General Michajlov) wurde besonders der Umstand bemängelt, dass im Westen gleichzeitig mit dem sich abzeichnenden Erfolg im INF-Bereich von Kompensation, Modernisierung der chemischen Waffen und Aufstockung der konventionellen Kräfte gesprochen werde. Im konventionellen

⁴ Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 103 von Minister Guy Ducrey von der schweizerischen Botschaft in Washington vom 18. September 1987, dodis.ch/78864, sowie die Notiz von Ulrich Lehner vom Politischen Sekretariat des EDA vom 6. Oktober 1987, dodis.ch/78873.

⁵ Zum Abschluss der ersten Phase der SALT-Verhandlungen anlässlich des Moskauer Gipfeltreffens im Mai 1972 vgl. das Referat des Vorstehers des EPD, Bundesrat Pierre Graber, an der Botschafterkonferenz vom 31. August 1972, dodis.ch/34605.

⁶ Zum Stand der Verhandlungen an der Genfer Abrüstungskonferenz vgl. die Notiz des Chefs des Dienstes für Politische Sonderfragen des EDA, Minister Herbert von Arx, an Staatssekretär Brunner vom 15. September 1987, dodis.ch/78883, sowie die Notiz von René Haug an denselben vom 15. Oktober 1987, dodis.ch/79172.

Bereich betonte Michajlov die Bedeutung der «Liquidierung gewisser Ungleichgewichte».

Mendelevitsch wunderte sich über die «Konfusion», die in Westeuropa angesichts der Fortschritte im Abrüstungsbereich zwischen den Grossmächten herrsche. Er erkundigte sich bei BRE [*Staatssekretär Brunner*], ob dieser glaube, diese Widerstände könnten den ganzen Abrüstungsprozess bremsen. BRE gab zu bedenken, dass «Reykjavik» gewisse Verbündete der USA vor den Kopf gestossen habe.⁷ Diese hätten den Eindruck gehabt, die USA und die SU regelten ihre Sicherheitsinteressen «over their heads». In Frankreich und Grossbritannien sind heute stärkere Persönlichkeiten an der Regierung als vor einigen Jahren, die sich nicht mehr ohne weiteres gefallen lassen, dass sie von den USA erst «post factum» informiert werden. Die westeuropäischen Staaten haben eigene Sicherheitsinteressen zu verteidigen, die manchmal nicht mit den Interessen der USA zusammenfallen. Die Beziehungen zwischen den USA und ihren Verbündeten unterscheiden sich von denjenigen zwischen der SU und deren Alliierten.

KSZE

Sämtliche sowjetische Gesprächspartner, die das Thema berührten (Kovalev, Mendelevitsch, Karpov, Derjabin), würden sich eine «Aktivere Rolle der N+N und insbesondere der Schweiz im KSZE-Prozess» wünschen.⁸

Kovalev gab sich erstaunt, dass sich die Schweiz als «Nichtmitglied der UNO» auch noch von der konventionellen Abrüstung fernhalten wolle.

BRE [*Staatssekretär Brunner*] legte die schweizerische Position hinsichtlich «Wiens» dar.⁹

Es geht in Wien um 2 Dinge:

1. Die Fortsetzung von «Stockholm» (Erweiterung, Verbesserung des Mandats). BRE [*Staatssekretär Brunner*] zeigte sich im übrigen zufrieden mit der Anwendung des Stockholmer Dokumentes.¹⁰

2. Die Einführung der neuen Dimension «konventionelle Abrüstung».

Die Schweiz vertritt in diesem 2. Punkt einen realistischen Standpunkt. Es gibt in der Frage des Teilnehmerkreises gewisse westliche Staaten, die sich gegen den Beizug der N+N aussprechen und eine Konferenz nur zwischen den Blöcken (23) anstreben. Die Schweiz will nicht zum Hindernis für die Verhandlungen zwischen den 23 werden. Sie besteht aber darauf, dass die Gespräche der 23 innerhalb des KSZE-Rahmens stattfinden, und dass eine organische Verbindung zwischen

7 Zum Gipfeltreffen von Reykjavik vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2961.

8 Zu den Treffen der Neutrale und Nichtgebundenen Staaten (N+N) im Rahmen der KSZE (1972–1991) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1655.

9 Vgl. dazu die Zusammenstellung Drittes KSZE-Folgetreffen in Wien (1986–1989), dodis.ch/T1684. Für den Verhandlungsstand Mitte Oktober 1987 vgl. die Notiz des Chefs des KSZE-Diensts des EDA und Leiters der schweizerischen Delegation in Wien, Botschafter Blaise Schenk, an Staatssekretär Brunner im Hinblick auf dessen Reise nach Moskau, dodis.ch/78901, sowie den Zwischenbericht der Delegation vom 14. Oktober 1987, dodis.ch/78903.

10 Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa, einberufen in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Abschliessenden Dokuments des Madrider Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 19. September 1986, dodis.ch/78853. Vgl. auch QdD 31, Dok. 25, dodis.ch/74464, sowie die Zusammenstellung KVAE in Stockholm (1984–1986), dodis.ch/T1839.

den 23 und den 35 hergestellt wird (Information, Konsultation, wenn unsere Sicherheitsinteressen berührt werden). Die restlichen Staaten müssen ebenfalls das Recht erhalten, sich nach einer 1. Etappe den 23 zuzugesellen. Es muss die «Einheit von Zeit und Ort» zwischen 23 und 35 gewahrt sein.¹¹

Karpov gab sich beunruhigt über den Mangel an Fortschritten in Wien. BRE [*Staatssekretär Brunner*] betonte, noch jede Konferenz im KSZE-Rahmen habe eines besonderen Impulses bedurft, um zu einem Abschluss zu gelangen. Er könnte sich vorstellen, dass den Delegationen eine Frist bis zum 15. Dezember gesetzt würde. Die Aussenminister würden dann in Wien das Schlussdokument unterzeichnen. Die sowjetische Seite zeigte sich «interessiert» an diesem Vorschlag. Sie will auch mit Shultz die Frage der Beschleunigung der Arbeit in Wien aufgreifen. BRE betonte, auch ein erfolgreicher Abschluss des INF-Abkommens könnte als Katalysator wirken. BRE hob im übrigen hervor, Genf sei grundsätzlich nicht Kandidat für die Konferenz über die konventionelle Abrüstung. Die Schweiz wäre aber bereit, die Konferenz zu beherbergen, wenn dies einem allgemeinen Konsensus entspräche.

BRE [*Staatssekretär Brunner*] wies im übrigen den Vorwurf der «Inaktivität» der N+N zurück und betonte, es sei an den 23, sich endlich auf ein Mandat zu einigen. In den Bereichen, wo die N+N den Koordinator stellten, spielten sie eine durchaus aktive Rolle.

Menschenrechtskonferenz in Moskau:

Die sowjetische Seite (Kovalev) bat um Unterstützung für die Konferenz in Moskau über die Menschenrechte. BRE [*Staatssekretär Brunner*] betonte, die Schweiz habe keine Einwände gegen eine solche Konferenz in Moskau. Wichtiger als der Ort ist das Mandat eines solchen Treffens. Die Schweiz ist nicht für eine Veranstaltung, an der philosophisch im luftleeren Raum über die Konzeption der Menschenrechte debattiert wird (kein Ottawa II).¹² BRE befürchtet andernfalls einen Misserfolg der Konferenz, was bisher im Rahmen der KSZE nur mit «Expertentreffen» der Fall gewesen sei.

Die sowjetische Seite (Mendelevitsch) betonte, für die SU sei «Moskau» nicht ein Manöver. Man wolle einen Erfolg der Konferenz, die sich «praktisch und geschäftsmässig mit einem breiten Spektrum von Fragen aus dem 3. Korb und nicht nur mit philosophischen Problemen» zu befassen hätte. (Widerspricht dem, was aus Wien zu vernehmen ist).¹³ Das Problem besteht für die sowjetische Seite nicht in der Tagesordnung. Man hat auch nichts gegen die Anwesenheit von nichtgouvernementalen Organisationen und «Einzelpersonen», die sich mit Menschenrechten befassen. Absolut inakzeptabel ist es aber, wenn im Umfeld der Konferenz ein «Hexensabbat» inszeniert werden soll. Die SU kann etwa Korrespondenten von Radio Liberty und Radio Free Europe niemals dulden, da diese Sender nur dazu gegründet worden seien, «Druck auf die UdSSR auszuüben».

¹¹ Für den Stand der Arbeiten im militärischen Bereich vgl. den Bericht des Chefs des Büros für Sicherheitspolitik des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD, Oberstleutnant Josef Schärli, vom 10. August 1987, dodis.ch/79251.

¹² Zum KSZE-Expertentreffen von Ottawa über Menschenrechte vom 7. Mai bis zum 17. Juni 1985 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2981.

¹³ Cf. dodis.ch/78903, Punkt 5.

BRE [*Staatssekretär Brunner*] warb für die Idee eines «Mechanismus», der es gestatten würde, im Bereich der humanitären Fragen regelmässige bilaterale Konsultationen abzuhalten. Die Staaten hätten dann die Pflicht, über das Ergebnis dieser Beratungen anlässlich des nächsten Folgetreffens Bericht zu erstatten. BRE könnte sich einen solchen «Konsultationsmechanismus» als Ergebnis der Konferenz in Moskau vorstellen. Die sowjetische Seite (Derjabin) bezeichnete die schweizerischen Vorstellungen als «interessant». (Bisher widersetzte sich die SU systematisch regelmässigen Konsultationen).

Die SU ist im humanitären Bereich, immer laut Derjabin, sehr an vertrauensbildenden Massnahmen interessiert.

2. Korb. Die sowjetische Seite sieht in diesem Bereich keine grösseren Schwierigkeiten. Sie schätzt die Tätigkeit des schweizerischen Koordinators in Wien sehr.¹⁴

Friedliche Streitbeilegung:

BRE [*Staatssekretär Brunner*] rief der sowjetischen Seite den Vorschlag der N+N vom 10. April 1987 hinsichtlich der Einberufung eines dritten Treffens über die friedliche Streitbeilegung in Erinnerung und übergab den entsprechenden Textentwurf, der «mit Interesse» entgegengenommen wurde.¹⁵

Sowjetische Innenpolitik:

BRE [*Staatssekretär Brunner*] gab seinem Interesse für die «perestrojka» genannten Vorgänge in der SU Ausdruck, die er als «Modernisierungsversuch» deutet. Die sowjetische Seite betonte, die «Umstrukturierung» stehe erst am Anfang und stelle eine umfassende Reform aller Lebensbereiche dar.¹⁶ Die perestrojka mache auch vor der Diplomatie nicht halt. Auf die Frage BREs, ob das Verhalten des Westens diesen Prozess beeinflusse, hob etwa Mendelevitsch hervor, der Westen solle weder «applaudieren» noch die perestrojka als «Propaganda» verteufeln. Die Veränderungen könnten aber durch die Intensivierung der Beziehungen insbesondere im wirtschaftlichen Bereich unterstützt werden. Man gab zu, dass man diese Beziehungen dringend benötigt. Die sowjetische Seite betonte aber auch, dass sie ebenfalls einiges zu bieten habe. «Je grösser die Zusammenarbeit im wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Bereich, desto grösser ist die «Ermutigung» für die perestrojka» (Mendelevitsch). Es wurde hervorgehoben, Genscher habe dies sehr gut begriffen.

¹⁴ Am 20. Mai 1987 einigten sich die N+N darauf, für die informellen Verhandlungen und Redaktionsarbeiten in den verschiedenen Bereichen je einen Koordinator zu stellen, vgl. den Wochentelex 22/87 vom 25. Mai 1987, dodis.ch/66509. Die Schweiz übernahm diese Rolle für den Korb II (Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt) sowie für den Bereich Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum.

¹⁵ Vgl. dazu die vorbereitende Notiz des Vizedirektors der Direktion für Völkerrecht des EDA, Minister Blaise Godet, vom 20. August 1987, dodis.ch/72267.

¹⁶ Für eine Einschätzung der Entwicklungen in der UdSSR seit dem Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion vgl. den Bericht von Heidi Tagliavini vom Politischen Sekretariat und von Hans-Rudolf Hodel vom Finanz- und Wirtschaftsdienst des EDA vom 5. Februar 1987, dodis.ch/78611, sowie die Notiz von Tagliavini vom 9. Dezember 1987, dodis.ch/78612.

*Regionale Konflikte:**Zentralamerika*

Das Abkommen von Guatemala wird von den Sowjets sehr positiv eingeschätzt, da es eine Lösung «unter den Zentralamerikanern selbst» vorsehe.¹⁷ Diese Lösung könnte ein Beispiel für andere Krisen abgeben.

Naher Osten

Die Aussichten für die Einberufung einer internationalen Nahostkonferenz wurden von Schewardnadze «angesichts der israelischen Widerstände» eher pessimistisch beurteilt.¹⁸

Golf

Die sowjetische Seite zeigte sich «beunruhigt» über die massive amerikanische Flottenpräsenz im Persischen Golf. Man interessierte sich für die Rolle unseres Landes als Interessenvertreter der USA in Teheran.¹⁹ BRE [Staatssekretär Brunner] betonte, es bestünden grosse Missverständnisse zwischen Iran und den USA. Die Iraner hätten den Eindruck, die Amerikaner anerkennen die «Tatsache der iranischen Revolution» nicht. Teheran wolle den Krieg nur beenden, wenn es in der «Kriegsschuldfrage» Satisfaktion erhalte. BRE rief im übrigen die schweizerische Haltung zum Golfkonflikt in Erinnerung.²⁰

Afghanistan

BRE [Staatssekretär Brunner] stellte die Frage, ob nach der nicht sehr erfolgreichen letzten Runde der proximity talks in Genf nicht eine neue Formel gefunden werden könnte.²¹ Die Sowjets gaben Pakistan die Schuld am Scheitern der Gespräche. Das einzige Problem, das noch gelöst werden müsse, sei die Frage des Zeitplanes für den Rückzug der sowjetischen Truppen. Laut Mendelevitsch hat Kabul in Genf eine weitere Konzession gemacht, indem es von 18 auf 16 Monate hinuntergegangen sei. Pakistan habe dieses einseitige Zugeständnis nicht honoriert und bestehe weiterhin auf 7 Monaten. Die sowjetische Seite betonte die Bereitschaft Kabuls, direkt mit Pakistan zu verhandeln. Die «nationale Versöhnung» in Afghanistan mache langsame Fortschritte. Es stelle sich aber das Problem, wer als «Partner» für Verhandlungen in Frage komme. Die Siebnerallianz habe gewisse Signale der Gesprächsbereitschaft gesetzt, sei aber unter dem Druck der USA und Pakistans zurückgewichen. Trotzdem setzen die Sowjets auf die Idee einer «organischen Verbindung der Cordovez-Gespräche und einer internen Annäherung

17 Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 5 von Livio Hürzeler von der schweizerischen Botschaft in Guatemala-Stadt vom 9. August 1987, dodis.ch/78334.

18 Zur schweizerischen Haltung vgl. die Notiz von Stefan Speck vom 7. September 1987, dodis.ch/78874.

19 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/T2977.

20 Zur Haltung des EDA vgl. die Aufzeichnung von Tim Guldemann von der Politischen Abteilung II des EDA zum Seminar an der Botschafterkonferenz über den iran-irakischen Krieg und den islamischen Fundamentalismus vom 26. August 1987, dodis.ch/78613, sowie die Schreiben des Vorstehers des EDA, Bundesrat Pierre Aubert, an die Aussenminister von Irak, Tarek Aziz Issa, und von Iran, Ali Akhbar Velayati, vom 16. Dezember 1987, dodis.ch/78614 und dodis.ch/78615. Vgl. ferner die Zusammenstellung Iran-Irak-Krieg (1980–1988), dodis.ch/T2053.

21 Zu den Verhandlungen in Genf vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2972. Vgl. ferner der Zusammenstellung Sowjetische Intervention in Afghanistan (1979–1989), dodis.ch/T1834.

in Afghanistan». Man betonte, die Afghanistan-Frage werde in der Generalversammlung der UN in konstruktivem Geist angegangen. Die Sowjets streben eine Resolution an, für die alle stimmen können, und akzeptieren den pakistanischen Entwurf als Verhandlungsbasis.

BRE [*Staatssekretär Brunner*] gab zu bedenken, dass sich gewisse afghanische Widerstandsgruppen von Pakistan nicht vertreten fühlten. Der Widerstand müsse irgendwie einbezogen werden. Die Sowjets betonten, Kabul sei zu Verhandlungen mit den Mudschahidin bereit, diese wollten aber nur mit der UdSSR verhandeln.

BRE warf die Idee von Verhandlungen «à la salvadorienne» in die Debatte, wo 5 Botschafter bei den Verhandlungen zwischen Regierung und Guerilla zugegen waren.²² Die sowjetische Seite nahm diese Idee als «interessante Anregung» entgegen.

*Relations bilatérales*²³

Secrétaire d'État et ses interlocuteurs se sont félicités mutuellement du bon développement des relations bilatérales, dont témoignent nombreux échanges de visites officielles notamment au cours de ces deux dernières années.²⁴ Les parties convinrent que sommet Reagan/Gorbatchev, soigneusement préparé par notre pays en 1985 à Genève, a coïncidé également avec nouvel essor des relations CH-URSS.²⁵ Tout en se félicitant de ce que tous les cas humanitaires en suspens aient pu être réglés, BRE [*Secrétaire d'État Brunner*] est intervenu en faveur libération anticipée de 4 Suisses détenus en URSS pour délits de drogue, ce pour autant que législation soviétique prévoie une telle possibilité, après exécution partielle de la peine.²⁶ La partie soviétique se déclara d'accord de reprendre, dès que possible, négociations interrompues depuis 1980, sur l'indemnisation des ayants droit suisses, dont les biens, situés dans les territoires soviétiques, furent nationalisés après le 01.09.1939.²⁷ Problèmes touchant à l'achat d'un nouvel immeuble pour la mission soviétique à Genève, immeuble dans lequel Lénine avait séjourné durant ses années d'exil à Genève, et à la construction d'un nouveau bâtiment de logements pour le personnel de l'Ambassade d'URSS à Berne furent également évoqués à cette occasion.²⁸

Sur la question de ce que l'URSS entend entreprendre, à la suite de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl (question de l'indemnisation des pertes subies à

²² Vgl. dazu das Fernschreiben Nr. 183 des schweizerischen Botschafters in Guatemala-Stadt, François Nordmann, an die Politische Direktion des EDA vom 18. Oktober 1984, dodis.ch/78356, sowie seine Notiz an die Politische Direktion vom 13. Dezember 1984, dodis.ch/78357.

²³ Pour les comptes-rendus de César Dubler sur les entretiens du Secrétaire d'État Brunner avec le Vice-ministre Boris Tchapline et l'Ambassadeur Alexandre Bondarenko sur les relations bilatérales, cf. dodis.ch/78904.

²⁴ Sur l'état des relations bilatérales, cf. la notice de Beat Wagner et Gian Federico Pedotti de la Division politique I du DFAE du 25 novembre 1987, dodis.ch/78365.

²⁵ Cf. à ce propos la compilation Sommet de Genève (1985), dodis.ch/T1843.

²⁶ Cf. à ce propos le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5423* (B.15.21(8)).

²⁷ Sur l'état du contentieux en matière d'indemnisation, cf. la notice du Ministre Godet, du 28 septembre 1987, dodis.ch/78866. Sur la signature de l'accord global d'indemnisation avec l'Union soviétique, cf. le PVCF N° 2351 du 14 novembre 1990, dodis.ch/55341.

²⁸ Cf. à ce propos la notice du Ministre Godet, du 7 octobre 1987, dodis.ch/78486, et le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5438* (B.22.42).

l'étranger), partie soviétique insista sur le manque de bases légales, permettant de justifier sur le plan international de telles revendications.²⁹ Elle se déclara toutefois prête à négocier avec pays européens un accord portant sur la conduite à observer (information réciproque, opérations de contrôle internationales, aides diverses, questions d'indemnisations) en cas de catastrophes nucléaires ou autres, et comportant des conséquences internationales (éventuelle création d'un organisme international chargé de l'étude de ces questions et du règlement de ces tâches).

Conclusions:

Il convient de relever le rôle joué par le concept même de Perestroïka, véritable clé de voûte de la politique soviétique d'aujourd'hui. Mot signifiant à la fois restructuration, réforme et changement de cours, il renferme en soi avant tout l'idée (déjà poursuivie par Pierre le Grand) de modernisation du pays sur un modèle occidental.

C'est ainsi également que le thème de l'Europe, «notre maison commune», revient dans tous les entretiens et s'insère dans le même concept de mise au pas du pays à l'heure occidentale, au moment même où la préoccupation principale en politique étrangère semble être celle d'intensifier et d'augmenter les échanges dans tous les domaines avec l'Occident, y compris les contacts humains.

Conscients enfin, qu'après 70 ans d'existence le modèle soviétique n'a rien d'autre à offrir au monde que l'image d'une superpuissance militaire, paralysée dans son développement par son centralisme et immobilisme bureaucratique, les dirigeants soviétiques d'aujourd'hui semblent découvrir que «Perestroïka» et «Glasnost» correspondent à un véritable besoin pour leur pays, en mal de modernisation et de décollage économique.

Formule miracle dans la bouche des dirigeants soviétiques, la Perestroïka se heurterait d'ores et déjà à d'innombrables résistances à différents niveaux de la hiérarchie et de la société soviétiques et soulèverait le problème non encore résolu de la révision de l'histoire et, à plus forte raison, celui de la légitimité en URSS.

La Perestroïka s'exprime également dans la politique étrangère de l'URSS:

En même temps que l'on peut constater des progrès entre Moscou et Washington, dans le domaine du désarmement, un certain changement de comportement de Moscou paraît se dessiner dans les domaines suivants:

1) attitude plus constructive de l'URSS dans le système des NU (paiement des arriérés sur toutes les opérations du maintien de la paix au sein de l'ONU;³⁰ changement d'attitude à l'UNESCO, où elle vient de voter en faveur du candidat es-

²⁹ Cf. la compilation Catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986), dodis.ch/T1833. Sur la question des indemnisations en particulier, cf. la compilation dodis.ch/C2965.

³⁰ Cf. le rapport politique N° 5 du Chef de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU à New York, l'Ambassadeur Dieter Chenaux-Repond du 6 novembre 1987, dodis.ch/78485, la notice de l'Ambassadeur Chenaux-Repond à la Direction des organisations internationales du DFAE du 21 octobre 1987, dodis.ch/78593, et le rapport du Vice-directeur de Direction des organisations internationales du DFAE, le Ministre Walter Gyger, du 19 mai 1988, dodis.ch/78794.

pagnol;³¹ attitude positive à l'AIEA, où elle s'est prononcée contre l'expulsion de l'Afrique du Sud).³²

2) dans les crises régionales (ex.: souci apparent de Moscou de résoudre le problème afghan par une voie honorable et sans perdre la face; soutien de la résolution 598 sur la guerre du Golfe)³³

3) dans le domaine humanitaire

Les effets de la Perestroïka semblent enfin se faire sentir aussi sur le plan de nos relations bilatérales. Cela se traduit par une volonté accrue de trouver des solutions à des problèmes restés irrésolus pendant des années, tels que: disponibilité à reprendre les négociations interrompues depuis 1980 sur les indemnisations pour les biens suisses nationalisés dès le 1^{er} septembre 1939;³⁴ résolution de différents cas humanitaires restés longtemps en suspens;³⁵ volonté plusieurs fois réaffirmée d'accroître et d'intensifier les contacts bilatéraux dans les domaines les plus divers.

Ce qui précède reflète en filigrane le contenu de l'entretien que Secrétaire d'État eut avec M. Chevardnadze à Moscou, dans un climat de bienveillance à l'égard de notre pays: attitude favorable que BRE [*Secrétaire d'État Brunner*] attribue entre autres au capital de good-will accumulé par la Suisse lors du sommet Reagan/Gorbatchev de 1985 à Genève ainsi qu'à sa bonne préparation du côté suisse et à l'excellent souvenir gardé par le Secrétaire du PCUS et par son épouse de notre accueil à cette occasion.³⁶

31 Sur l'élection d'un nouveau Directeur exécutif de l'UNESCO, cf. la compilation dodis.ch/C2966, ainsi que les dossiers CH-BAR#E2023A#1998/212#2967* à CH-BAR#E2023A#1998/212#2969* (o.734.54(1)). Pour la position de la Suisse, cf. notamment le PVCF N° 1803 du 5 octobre 1987, dodis.ch/78438. Le 7 novembre 1987, le candidat espagnol Federico Mayor Zaragoza est élu, cf. le téléx hebdomadaire 46/87 du 9 novembre 1987, dodis.ch/66632, p. 15.

32 Sur la pression exercée sur l'Afrique du Sud dans le cadre de l'AIEA, cf. la compilation dodis.ch/C2968.

33 Résolution N° 598 du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 juillet 1987, UN doc. S/RES/598.

34 Cf. note 27.

35 Cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1996/397#5493* (B.31.82.0).

36 Cf. à ce propos la compilation Sommet de Genève (1985), dodis.ch/T1843. Cf. en outre le compte-rendu de Heidi Tagliavini sur l'entretien de Gorbatchev avec le Chef du DFEP, le Président de la Confédération Kurt Furgler, et le Conseiller fédéral Aubert du 18 novembre 1985 à Genève, dodis.ch/76678.

dodis.ch/78106

*Notice de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP*¹

CSCE – II^{ÈME} CORBEILLE: RÉUNION DE SUIVI DANS LE DOMAINE
DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT²

Berne, 26 janvier 1988

Objectifs:

- *En général*, donner une *impulsion politique* au développement de la coopération internationale dans quelques domaines nouveaux revêtant une importance primordiale pour la protection de l'environnement;
- *En particulier*, aboutir à l'élaboration de principes ou de lignes directrices pouvant servir à la conclusion de futurs accords ou *conventions* concernant les retombées sur l'environnement au niveau international des accidents industriels majeurs;
- *En pratique*, deux volets complémentaires ont été avancés: l'un, vise à élaborer les critères d'évaluation des dégâts sur l'environnement causés par des *accidents industriels majeurs* et la mise au point de principes régissant les questions de responsabilité et d'indemnisation. L'autre volet traite notamment des mesures de sécurité et des aspects législatifs et réglementaires liés à la *gestion des produits chimiques potentiellement dangereux*.

Message

La *réunion de suivi* de la CSCE initialement *proposée par la Suisse* (et actuellement co-parrainée avec l'Autriche, la Finlande et la Suède) est:³

- *justifiée*: par la *nouveauté* du sujet, dans la mesure où aucune organisation internationale œuvrant dans la région des pays qui participent à la CSCE ne traite déjà de ces questions. Il n'y a donc *pas de double emploi*;

¹ CH-BAR#E7115A#1996/317#274* (794.6). Cette note d'entretien est rédigée par Claude-Georges Ducret et Georg Dobrovolny du Service Pays d'Europe de l'Est, CEE/ONU de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP. Elle est envoyée le 27 janvier 1988 par le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, l'Ambassadeur Philippe Lévy, aux ambassades de Suisse dans les États occidentaux membres de la CSCE en tant que «Grundlagenpapier». Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/78106.

² À ce propos, cf. aussi la notice du Chef de la Section des affaires internationales de l'environnement de la Direction des organisations internationales du DFAE, Wilhlem Schmid, du 25 avril 1988, dodis.ch/79168, ainsi que le dossier CH-BAR#E2023A#1999/138#2115* (o.320.016.12).

³ Cf. à ce propos le télex N° 2 du Chef du Service CSCE et Chef de la Délégation suisse à la troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne, l'Ambassadeur Blaise Schenk, du 4 décembre 1987, dodis.ch/78958, ainsi que le Non-Paper du 16 décembre 1987 CSCE follow-up meeting in the field of environmental protection établi conjointement par les délégations de l'Autriche, de la Suède, de la Finlande et de la Suisse, dodis.ch/78957.

– *nécessaire*: par l'importance et l'urgence d'aborder les problèmes soulevés par des accidents industriels majeurs et leurs retombées au niveau international (cf. Tchernobyl,⁴ Schweizerhalle,⁵ etc.);

– *utile*: par le caractère concret et pratique du problème abordé et par la possibilité de déboucher, dans un avenir relativement proche, sur des *mesures réalistes* et effectivement applicables par toutes les parties concernées;

– *importante*: parce qu'elle permet de *relancer la coopération internationale* dans un domaine crucial pour tous les pays participant à la CSCE.

Commentaires

– L'importance des deux thèmes proposés pour la réunion de suivi de la CSCE – retombées internationales sur l'environnement des accidents industriels majeurs et gestion des produits chimiques potentiellement dangereux – est reconnue par tous les États participant à la CSCE;

– Le premier de ces thèmes figure à l'ordre du jour de réunions de suivis proposées par les États neutres et par l'Est (l'Ouest – les 12 de la Communauté et les 16 de l'OTAN – n'a soumis aucune proposition de suivi dans le domaine de la protection de l'environnement);

– Malgré leur réticence face à toute proposition de suivi – question d'opportunité et de tactique – les USA sont moins réservés quant à la proposition suisse que face aux deux autres propositions avancées d'une Conférence/Forum économique (Communauté/CAEM) et d'un Forum scientifique (certains membres de la Communauté, Yougoslavie, Hongrie et Pologne);⁶

– Seule la Communauté (CE) a réagi négativement. Plusieurs raisons sont probablement à l'origine de cette attitude:

La CE cherche à accréditer, depuis le début des négociations, l'idée que deux réunions de suivi au maximum sont acceptables. Comme elle en a elle-même (ou certains de ses membres) déjà proposé deux, elle se condamne automatiquement à décliner toute autre proposition, quelle qu'en soit la portée politique, le contenu et l'utilité.

Forte de son poids – 12 membres, c'est-à-dire 1/3 des États participant à la CSCE – la CE veut jouer le premier rôle. Le manque de coordination dont ont fait preuve certaines délégations N+NA jusque vers la mi-novembre 1987 et l'attitude souvent laxiste des USA ont probablement poussé la CE à surestimer son propre impact sur le processus de négociation.

Comme dans le cadre de la CEE/ONU, deux membres au moins de la CE – la France et la Grande-Bretagne – cherchent à freiner toute initiative dans le domaine de la protection de l'environnement; ces délégations neutralisent d'autant plus la RFA, seul membre de poids au sein de la CE intéressé à des progrès substantiels dans ce domaine, que cette dernière dépend de l'appui de ses partenaires

⁴ Cf. la compilation Catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986), dodis.ch/T1833.

⁵ Cf. la compilation Incendie chimique de Schweizerhalle (1986), dodis.ch/T2877.

⁶ Cf. le télex N° 3 du Chef suppléant du Service chargé des affaires économiques (CEE-ONU, CNUCED) de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève et membre de la Délégation suisse à Vienne, Jean-Daniel Clavel, du 9 décembre 1987, dodis.ch/78959.

communautaires pour faire passer son «projet Kohl-Genscher» de Conférence économique.⁷

Le fait que ce qui devait à l'origine être une position suisse fut finalement un projet présenté par quatre États membres contrecarre manifestement les plans de la Communauté. En effet, cette approche coordonnée des quatre États neutres dépasse, dans sa portée politique et tactique, le seul cadre de la protection de l'environnement: elle tend à montrer à la Communauté que, contrairement à ce qu'elle a peut-être espéré jusqu'à ce jour, le processus de négociation ne se développe pas uniquement le long de l'axe Communauté-CAEM.

– Notre proposition est la seule qui corresponde effectivement à tous les critères admis par toutes les parties: importance politique, nouveauté, nécessité, caractère concret et utilité. Elle est la seule qui soit susceptible de donner plus de crédibilité aux travaux de la II^{ème} Corbeille et par là même au processus de la CSCE.

– La proposition qui entre en compétition avec la nôtre est fort probablement celle de tenir un Forum scientifique: il s'agit là d'une réunion sans mandat concret, d'un exercice-alibi, c'est-à-dire d'un geste symbolique vis-à-vis de l'Est. Son objectif voilé est de promouvoir des libres contacts entre scientifiques mais qui consisterait en la répétition non-avouée du Forum scientifique de Hambourg organisé alors sous l'égide de la III^{ème} Corbeille de l'Acte Final d'Helsinki.⁸

– Il serait regrettable et à terme dommageable, tant pour la CSCE que pour la protection de l'environnement, que la Réunion de Vienne ne profite pas de notre proposition car elle offre une excellente occasion de promouvoir, au niveau politique, la coopération internationale dans un domaine d'intérêt général reconnu qui préoccupe Gouvernements, industries et opinions publiques.⁹

⁷ Sur la conférence de la CSCE sur la coopération économique en Europe à Bonn du 19 mars au 11 avril 1990, cf. le rapport de la Délégation suisse du 25 mai 1990, dodis.ch/55258, et QdD 31, doc. 33, dodis.ch/56205.

⁸ Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821. À propos du forum scientifique tenu à Hambourg du 18 février 1980 au 3 mars 1980, cf. la compilation dodis.ch/C2983.

⁹ À propos de la Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), cf. QdD 31, doc. 29, dodis.ch/71129, ainsi que la compilation dodis.ch/T1684.

dodis.ch/71129

Discours du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, à la réunion des suites de la CSCE à Vienne¹

INTERVENTION À LA SÉANCE PLÉNIÈRE DU VENDREDI 13 MAI 1988

Vienne, 13 mai 1988

Nos 35 pays se répartissent de manière très inégale une accumulation de ressources humaines et matérielles qui représentent près d'un milliard d'êtres humains et une concentration énorme de puissance politique, économique et militaire, entre autres. En même temps, les règles démocratiques de notre Conférence permettent à chacun de nous de dire en toute franchise ce qu'il pense. La Suisse se sent libre de parler fort quand il le faut, ou de rester discrète pour œuvrer en coulisses, avec d'autres, à la recherche de solutions acceptables pour tous.

Les problèmes encore non résolus à 35 sont nombreux et souvent de taille. Des progrès partiels n'ont fait qu'accentuer l'absence de progrès général et équilibré. Les travaux piétinent.² C'est pourquoi mes collègues des pays N+N et moi-même avons demandé à nos délégations, dès avant la pause de Pâques, de redoubler leurs efforts pour activer la négociation. Le résultat est aujourd'hui devant vous.³ Ce projet de document final de la Réunion de Vienne s'efforce d'être aussi complet que possible et de constituer la base d'un compromis final satisfaisant pour tous.⁴

Les N+N ont négocié ce texte entre eux avec le double souci d'y défendre leurs propres intérêts et de faire preuve de tolérance envers les intérêts des autres, dans la mesure du possible. Avec la conséquence que l'éventail des questions abordées

1 CH-BAR#E2010A#1999/250#1639* (B.72.09.15.1(05)). Ce discours, probablement rédigé par le Chef de la Section CSCE du DFAE et Chef de la Délégation suisse à la troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne, l'Ambassadeur Blaise Schenk, est prononcé, très probablement en langue française, par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, lors de la séance plénière du vendredi 13 mai 1988 dans le Austria Center à Vienne. Une version en langue allemande existe également, cf. le facsimilé dodis.ch/71129. Les 12 et 13 mai 1988, le Conseiller fédéral Felber participe à Vienne à la réunion annuelle des Ministres des affaires étrangères des États neutres et non-alignés (N+N), qui présentent le 13 mai devant la plénière leur projet commun de document final, doc. CSCE/WT.137, cf. la compilation dodis.ch/C2985. Pour les réunions des États N+N dans le cadre de la CSCE en général, cf. la compilation dodis.ch/T1655.

2 Cf. le rapport de la Délégation suisse sur la cinquième session de la réunion des suites de la CSCE à Vienne du 30 mars 1988, dodis.ch/71133. Cf. aussi la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

3 Proposal Submitted by the Delegations of Austria, Cyprus, Finland, Liechtenstein, Malta, San Marino, Sweden, Switzerland and Yugoslavia: Draft Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-up to the Conference du 13 mai 1988, dodis.ch/79150.

4 Pour les premières réactions au document final proposé par les N+N, cf. le rapport intermédiaire de la Délégation suisse sur la sixième session du 10 juin 1988, cf. dodis.ch/78986.

dans ce document est vaste, peut-être trop vaste. Nous aurions préféré, quant à nous, souligner la qualité aux dépens de la quantité, plutôt que les deux à la fois. Nous aurions aussi préféré, dans bien des cas, des formulations claires, directes et accessibles, surtout là où le grand public est aussi concerné que le spécialiste. Les éléments les plus importants, indispensables à la réalisation d'un accord significatif à 35, sont toutefois reflétés dans le document des N+N. J'en identifierai trois, essentiels pour la Suisse, sans pour autant sous-estimer les autres.

Premièrement, la dimension humaine. Je la mets en premier, car c'est la place faite à l'individu qui confère à la CSCE son caractère unique. Dans ce domaine, un progrès tangible est une nécessité. Nos 35 États sont encore loin d'appliquer des normes communes sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Petites ou grandes, obscures ou notoires, des violations de ces droits continuent de se produire. Il serait trop simple de les considérer comme inévitables en raison des différences de système et de société qui séparent nos pays. Ces différences vont subsister encore longtemps. On peut néanmoins, on doit essayer d'en atténuer les effets. Surtout lorsque ces effets frappent certaines personnes plus durement que les autres: familles séparées malgré elles, citoyens punis pour avoir voulu se déplacer, s'informer, s'associer ou même s'exprimer. Pour corriger ces situations, c'est d'abord aux gouvernements eux-mêmes qu'il incombe d'agir ou, mieux encore, de laisser agir.

La CSCE, quant à elle, devra désormais jouer son rôle à trois niveaux: fixer des normes additionnelles de comportement; convenir d'un mécanisme obligatoire qui permettra, selon les besoins, de vérifier si ces normes sont respectées ou non; enfin, instituer une Conférence sur la dimension humaine, pour faire le point périodiquement. Ce programme devra être adopté à Vienne. Il n'a rien de particulièrement ambitieux. Certains des 35 États participants manifestent déjà une volonté de réforme interne et donnent des premiers signes dans ce sens. Nous enregistrons attentivement ces signes, sans les juger. C'est à ces pays eux-mêmes qu'il appartient d'influencer notre jugement. La possibilité leur en est offerte dès maintenant, par le biais de la CSCE: en prenant des engagements à Vienne et en respectant mieux les engagements déjà pris au titre des droits de l'homme. Le degré de confiance que les gouvernements inspirent à leurs propres citoyens est un révélateur de la confiance – ou de la méfiance – que les gouvernements s'inspirent les uns aux autres.

Cette réflexion m'amène au deuxième volet essentiel de l'accord de Vienne: sécurité militaire et désarmement, dont les progrès dépendent largement du renforcement de la confiance. Tous nos pays ont besoin de la stabilité, de la sécurité et de la paix pour vivre et se développer. Chacun d'eux cherche à réaliser cette aspiration selon ses moyens et ses conditions particulières: pour la Suisse, ce n'est pas seulement avec la neutralité armée, mais aussi par un engagement croissant sur le plan international. Nous apportons et continuerons d'apporter notre contribution à l'effort commun, en tenant compte des exigences que nous impose la structure spécifique de notre défense nationale. Nous poursuivrons la tâche commencée à Stockholm avec l'adoption d'un premier train de mesures de confiance et de sécurité.⁵ Nous

⁵ Cf. QdD 31, doc. 25, dodis.ch/74464, ainsi que la compilation Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE, 1984–1986), cf. dodis.ch/T1839.

estimons nécessaire qu'une nouvelle négociation aborde la question difficile des armes conventionnelles en Europe. L'entreprise sera ardue. Pour avoir des chances de succès, il faut qu'elle puisse démarrer dans les meilleures conditions possible. C'est pourquoi nous avons admis dès le début que, dans un premier temps, cette négociation pourrait se dérouler dans le cercle restreint des membres des deux alliances militaires. Cependant, les problèmes de la sécurité en Europe ne peuvent laisser indifférent aucun État européen. Il a été d'ores et déjà convenu que la future négociation à 23 se situerait dans le cadre de la CSCE. Nous insistons dès lors, avec tous les autres N+N, pour donner à cette formule un contenu précis et concret. Il s'agit de se mettre d'accord, à 35, sur un lien institutionnel entre les 23 et les 35. Lien qui devra assurer un flux raisonnable d'information sur les travaux des 23, la discussion périodique à 35 sur l'état de ces travaux et enfin la prise en compte des vues des pays qui n'y participent pas, surtout si les intérêts de sécurité de ces pays devaient être directement affectés.

La double négociation militaire envisagée sera avant tout l'affaire des gouvernements et des spécialistes. J'en viens pour terminer à un problème qui, lui, sensibilise tous les milieux: citoyens, opinions publiques, parlements et gouvernements: la détérioration de notre environnement. Des accidents environnementaux ont fait et feront sans doute encore des victimes.⁶ Lorsque des accidents d'envergure provoquent des dommages transfrontaliers, il en résulte des problèmes qui requièrent une collaboration internationale accrue. C'est pourquoi la Suisse, appuyée par les autres Neutres, a pris l'initiative de proposer à notre Conférence la tenue d'une réunion spécialisée sur l'environnement.⁷ Il s'agit de donner une impulsion politique à cette collaboration, surtout à propos des questions qui n'ont guère été discutées jusqu'à maintenant. La Réunion de Vienne passerait à côté de la réalité si elle ne prenait aucune décision à cet effet.

Les trois domaines que je viens d'évoquer ont un point commun: ils exigent qu'on leur consacre séparément des efforts de suivi, afin de continuer et d'approfondir ce qui a été commencé. Ceci vaut également pour d'autres domaines importants à nos yeux, notamment l'information et le règlement pacifique des différends.⁸ La CSCE a été conçue comme un processus dynamique. Elle l'a été jusqu'ici. Elle doit le rester.

⁶ Cf. les compilations Catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986), dodis.ch/T1833, et Incendie chimique de Schweizerhalle (1986), dodis.ch/T2877.

⁷ Cf. le Non-Paper du 16 décembre 1987 établi conjointement par les délégations de l'Autriche, de la Suède, de la Finlande et de la Suisse, dodis.ch/78957. Cf. aussi QdD 31, doc. 28, dodis.ch/78106.

⁸ À propos du Système de règlement pacifique des différends, cf. la compilation dodis.ch/T1874.

dodis.ch/78118

Proposition du DFAE et du DMF au Conseil fédéral¹

PARTICIPATION DE LA SUISSE À LA CONFÉRENCE SUR LES MESURES
DE CONFIANCE ET DE SÉCURITÉ ET SUR LE DÉSARMEMENT EN EUROPE
(CSCE), VIENNE, DÈS LE 6 MARS 1989²

Berne, 25 janvier 1989

1. Introduction

Le 6 mars 1989, reprendront à Vienne, les travaux de la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE). Un premier résultat encourageant avait été atteint par la Conférence de Stockholm (1984–1986) qui avait adopté une série de mesures de confiance et de sécurité (MDCS) se complétant mutuellement.³ La réunion de Vienne sur les suites de la CSCE, qui vient de s'achever le 19 janvier 1989, s'est félicitée de ce premier résultat et a décidé de poursuivre les efforts en ce domaine, dans le but d'élaborer et d'adopter une nouvelle série de MDCS se complétant mutuellement et destinées à diminuer le risque de confrontation militaire en Europe.⁴

La réunion de Vienne a également décidé qu'une négociation sur les forces armées conventionnelles en Europe se déroulerait en parallèle à la CDE. Cette négociation se situera dans le contexte du processus de la CSCE, mais sera autonome par rapport à la CDE. Dans un premier temps, au moins, elle sera limitée aux 23 pays membres d'alliances militaires.⁵

Afin de souligner l'appartenance de la négociation sur les forces armées conventionnelles au processus de la CSCE, il a été décidé d'établir un lien entre les 23 et l'ensemble des 35 États participants à la CSCE.⁶ Ce lien est constitué de réunions communes mensuelles (durant les sessions des 23) destinées à des échanges de vues et d'informations. Les 23 se sont en outre engagés à prendre en considération les vues des États neutres ou non-alignés relatives à leur sécurité.

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#17037*. Cette proposition est rédigée par le Chef suppléant du Service CSCE du DFAE, Jean-Claude Joseph, et signée par les Chefs du DFAE et du DMF, les Conseillers fédéraux René Felber et Arnold Koller. Elle est adoptée par le Conseil fédéral lors de la séance du 13 février 1989, cf. le PVCF N° 158, facsimilé dodis.ch/78118.

² Cf. la compilation Négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) à Vienne (1989–1992), dodis.ch/T2978.

³ Cf. QdD 31, doc. 25, dodis.ch/74464, ainsi que la compilation dodis.ch/T1839.

⁴ Cf. QdD 31, doc. 29, dodis.ch/71129, ainsi que la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

⁵ Cf. la compilation Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), dodis.ch/T1844.

⁶ Cf. à ce propos le rapport final de la Délégation suisse à la troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne du 20 février 1989, dodis.ch/72776.

Les deux négociations se dérouleront en principe au rythme de quatre sessions annuelles d'environ 8 semaines chacune, et ce jusqu'à la prochaine réunion sur les suites de la CSCE qui se tiendra à Helsinki à partir du 24 mars 1992.⁷ Durant cette réunion, la CDE sera interrompue, mais le programme de travail de la négociation sur les forces armées conventionnelles n'est pas encore fixé.

2. *Les mesures de confiance et de sécurité (MDCS)*⁸

2.1 *Généralités*

Les MDCS ne sont pas en elles-mêmes des mesures de désarmement ou de limitation des armements. Elles contribuent néanmoins à la stabilité stratégique, dans la mesure où elles apportent confiance et transparence dans les relations internationales. En fait, elles sont destinées:

- à empêcher que le potentiel militaire ne soit utilisé comme moyen d'intimidation
- à diminuer les risques de malentendus, de fausses appréciations et de réactions erronées
- à réduire le danger d'attaques par surprise
- à préparer la voie, à plus long terme, à des mesures générales de réduction et de désarmement

2.2 *L'acquis de la Conférence de Stockholm*

La première série des MDCS décidée par la Conférence de Stockholm s'inscrit dans le cadre décrit ci-dessus.⁹

En matière de mesures de confiance, ont été décidés (selon des schémas détaillés) la notification préalable de certaines activités militaires, l'observation d'une partie de celles-ci ainsi que l'échange des calendriers annuels des activités militaires combinées avec des dispositions contraignantes visant à limiter dans l'absolu le nombre de troupes engagées dans une activité militaire, sauf communication préalable appropriée.¹⁰

Enfin, conformément au mandat de Madrid, toutes ces mesures ont été assorties de formes adéquates de vérification par le biais des inspections in situ à court terme.¹¹

Plus de deux années d'expérience depuis l'adoption du document de Stockholm ont permis de constater d'une part que tous les États ont respecté les MDCS même

7 Cf. QdD 31, doc. 37, dodis.ch/61951, ainsi que la compilation Quatrième réunion des suites de la CSCE à Helsinki (1992), dodis.ch/T1946.

8 Cf. la compilation dodis.ch/T1718.

9 Cf. le Document de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de clôture de la Réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 19 septembre 1986, dodis.ch/78853.

10 Pour les procédures pratiques destinées aux ambassades en relation avec les dispositions du document de Stockholm, cf. la circulaire du Service CSCE du 22 décembre 1988, dodis.ch/71130.

11 Cf. le Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des États ayant participé à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence du 6 septembre 1983, dodis.ch/78892. Cf. QdD 31, doc. 21, dodis.ch/66360, ainsi que la compilation Deuxième réunion des suites de la CSCE à Madrid (1980-1983), dodis.ch/T1412.

si parfois la lettre du texte paraissait à certains plus importante que son esprit et, d'autre part, que ces mesures sont perfectibles. En outre, des MDCS d'un type différent (par exemple des échanges d'informations sur le nombre, le stationnement et l'équipement des troupes) pourraient y être ajoutées.

C'est bien à cette conclusion qu'est parvenue la réunion de Vienne dont le document de clôture précise au sujet des futures négociations sur les MDCS: «... afin de tirer parti et de développer les résultats déjà obtenus à la Conférence de Stockholm...».¹²

3. *Le contexte politique de la CDE à Vienne*

Depuis deux ans, tous les volets du désarmement ont pris un relief nouveau: succès des négociations sur les FNI,¹³ progrès apparent des pourparlers START,¹⁴ conférence de Paris sur les armes chimiques¹⁵ et, maintenant, début des négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe à Vienne.

Face à cette dynamique spectaculaire, il est probable que la CDE et les mesures de confiance et de sécurité passent un peu au second plan de l'intérêt des medias. Elles sont cependant loin d'être négligeables car, d'une part, elles touchent les 35 États participants à la CSCE et, d'autre part, si les résultats peuvent paraître modestes à première vue, ils n'en sont pas moins concrets, utiles et surtout atteignables à relativement court terme. Il convient donc d'y consacrer toute l'attention requise.

4. *La position suisse*

Sur la base de l'expérience acquise à Stockholm et de notre évaluation positive de la mise en œuvre des mesures de confiance et de sécurité existantes, nous ne voyons pas le besoin de changer profondément la position suisse pour la négociation sur une nouvelle série de MDCS. C'est pourquoi nous vous proposons d'approuver à l'intention de la délégation suisse, les instructions générales suivantes qui dérivent de celles que vous aviez données pour la Conférence de Stockholm:¹⁶

– La nouvelle série de MDCS devra être conciliable avec le statut de neutralité permanente et armée de la Suisse, ainsi qu'avec les fondements de sa politique de sécurité et de sa conception de la défense nationale.

– La nouvelle série de MDCS devra répondre aux quatre critères énoncés dans le mandat de la CDE (document de Madrid)¹⁷ à savoir:

¹² Document de clôture de la Réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 15 janvier 1989, dodis.ch/59999, Questions relatives à la sécurité en Europe, Mesures de confiance et de sécurité et certains aspects de la sécurité et du désarmement en Europe, section Nouveaux efforts pour la sécurité et le désarmement en Europe.

¹³ Cf. à ce propos la notice d'Ulrich Lehner du Secrétariat politique au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Edouard Brunner, du 11 février 1988, dodis.ch/78922.

¹⁴ Cf. la notice d'Ulrich Lehner au Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, du 27 juillet 1989, dodis.ch/78919.

¹⁵ Cf. les téléx hebdomadaires N° 2/89 du 9 janvier 1989, dodis.ch/66401, et N° 3/89 du 16 janvier 1989, dodis.ch/66405.

¹⁶ Pour les instructions du Conseil fédéral pour la Délégation suisse à la conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, cf. le PVCF N° 1792 du 19 octobre 1983, dodis.ch/57044.

¹⁷ Cf. dodis.ch/78892.

- applicable à toute l'Europe
- militairement significative
- politiquement contraignante
- vérifiable

Si certaines mesures envisagées à Vienne ne devaient pas se conformer à l'un ou l'autre de ces critères, la délégation suisse ne saurait en aucun cas les soutenir.

– La délégation suisse s'engagera d'une part à perfectionner les mesures de confiance existantes et, d'autre part, à en proposer de nouvelles qui répondent aux quatre critères mentionnés ci-dessus. Ainsi la Suisse poursuivra sa politique traditionnelle et exprimera sa conviction selon laquelle la confiance est une condition essentielle au renforcement de la sécurité.

– La délégation suisse sera particulièrement attentive à d'éventuelles mesures de sécurité dont l'application pourrait présenter des inconvénients eu égard à notre conception de la défense nationale.

– La délégation suisse s'efforcera de présenter ses propositions avec le groupe des États neutres ou non-alignés. Si cela devait s'avérer impossible, elle agirait seule ou avec certains autres États.

– La délégation suisse accordera la plus grande attention à la négociation sur les forces armées conventionnelles en Europe, notamment par le biais des réunions d'échanges de vues et d'informations et au moyen de l'information bilatérale, de manière à être prête à réagir rapidement et de manière appropriée si les intérêts de sécurité de la Suisse devaient être touchés.

5. Composition de la délégation

Nous nous attendons à ce que la Conférence de Vienne commence ses travaux à un rythme relativement lent; c'est pourquoi une délégation très réduite mais composée de personnes connaissant la matière devrait être en mesure d'accomplir sa mission durant les premiers mois.

Dès lors, nous vous proposons la délégation suivante:

– L'Ambassadeur Jean-Pierre Ritter, Ambassadeur de Suisse en Autriche, chef de la délégation

– M. Jean-Claude Joseph, suppléant du chef de la délégation CSCE, chef-adjoint de la délégation

– Le colonel EMG Josef Schärli, du GEMG, délégué

Par la suite, si l'état de la négociation le justifie, la délégation pourra faire appel à d'autres experts.

6. Implications financières

La contribution de la Suisse à cette Conférence sera de 2%, selon le barème général de la CSCE. Ces frais seront imputés au compte CSCE de la Confédération (article 201.373.02) approvisionné à cet effet.

Les membres de la délégation disposeront d'une somme de sFr. 10000.– par an (12 mois) au titre de frais de représentation pour la Conférence de Vienne. Ces frais seront imputés au même compte.

Les indemnités journalières des membres de la délégation qui viennent de Berne seront établies en accord avec l'Office fédéral du personnel. Ces indemnités

ainsi que les frais de voyage seront à la charge du crédit «débours» des Offices dont relèvent les délégués.

L'Administration fédérale des finances est d'accord avec la présente proposition.

Vu ce qui précède, nous proposons d'approuver le projet de décision ci-joint.¹⁸

¹⁸ Cf. le facsimilé dodis.ch/78118. Pour l'ouverture des négociations sur les MDCS à Vienne, cf. l'exposé du Conseiller fédéral Felber du 6 mars 1989, dodis.ch/71684, et le rapport du Chef de la Délégation suisse, l'Ambassadeur Ritter, à la 1^{ère} session du 9 au 23 mars 1989, dodis.ch/71211.

dodis.ch/60002

Notice du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber¹

RÉSULTATS DE LA RÉUNION DE VIENNE DE LA CONFÉRENCE SUR LA
SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (CSCE), DU 4 NOVEMBRE 1986
AU 15 JANVIER 1989, ET PERSPECTIVES POUR LA SUISSE²

Berne, 25 avril 1989

Par décision du 22 octobre 1986, le Conseil fédéral avait approuvé la participation de la Suisse à la Réunion de Vienne de la CSCE, avec une délégation qui comprenait respectivement un représentant du DMF et du DFEP, en plus de ceux du DFAE.³ Cette composition reflétait notre objectif prioritaire de rechercher à Vienne un accord substantiel et équilibré dans tous les domaines de l'Acte final d'Helsinki, en particulier: droits de l'homme, aspects militaires de la sécurité, économie et environnement.⁴ Dans l'ensemble, on peut dire que les résultats de la négociation de Vienne répondent à nos attentes et constituent un renforcement du processus de la CSCE qui va dans le sens souhaité par la Suisse.⁵

La négociation de Vienne et l'évolution des relations Est–Ouest

La négociation de Vienne entre les 35 pays de la CSCE (tous les Européens moins l'Albanie, plus les USA et le Canada) a évolué d'une manière qui reflète fidèlement l'amélioration des rapports Est–Ouest au cours des 3 dernières années. Cette amélioration, elle, résulte dans une large mesure des changements qui ont commencé à se manifester en URSS et dans d'autres pays de l'Est.⁶ Bien qu'il soit prématuré de porter un jugement à ce stade sur les résultats engendrés par le courant réformiste qui traverse ces pays, on peut déjà observer certains signes

1 CH-BAR#E2010A#1999/250#1643* (B.72.09.15.1(18)). Cette note d'information aux membres du Conseil fédéral est rédigée par le Chef du Service CSCE de la Division politique I, l'Ambassadeur Blaise Schenk, et signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber. Des copies sont remises, entre autres, aux secrétariats du Conseiller fédéral Felber et du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, ainsi qu'au Secrétaire général du DFAE, Rudolf Schaller. Pour la liste complète des destinataires, cf. le facsimilé dodis.ch/60002.

2 Cf. aussi le rapport final de la Délégation suisse à la troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne du 20 février 1989, dodis.ch/72776.

3 Cf. le PVCF N° 1699 du 22 octobre 1986, dodis.ch/70782.

4 Cf. l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

5 Cf. QdD 31, doc. 26, dodis.ch/72482, et doc. 29, dodis.ch/71129, ainsi que la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

6 Cf. à ce sujet les résultats du séminaire «Évolutions en URSS et en Europe de l'Est et leurs effets sur la Suisse» du 23 août 1989 dans le cadre de la Conférence des ambassadeurs, dodis.ch/54420, ainsi que la compilation dodis.ch/C1729.

d'une plus grande ouverture des régimes en question tant envers leur propre population qu'envers l'étranger.

Paradoxalement, l'évolution en URSS a eu pour effet d'accentuer les différences au sein du groupe des pays d'Europe orientale: Hongrie et Pologne progressent sur la voie de la démocratisation,⁷ alors que des régimes «conservateurs», voire rétrogrades, en République démocratique allemande, en Tchécoslovaquie et surtout en Roumanie rejettent toute idée de changement.⁸ Ce clivage entre pays de l'Est a été nettement ressenti au cours de la négociation de Vienne, mais n'a pas empêché un résultat final qui reflète, dans une large mesure, les conceptions démocratiques occidentales dans tous les domaines de la CSCE: droits de l'homme, aspects militaires de la sécurité en Europe, économie, information, culture.

Les principaux éléments du Document de Vienne⁹

De même que les textes précédents de la CSCE approuvés par consensus (Acte final d'Helsinki de 1975,¹⁰ Document de clôture de Madrid de 1983,¹¹ Document de clôture de Stockholm de 1986 sur les mesures de confiance militaires),¹² le Document de clôture de Vienne du 15 janvier 1989 n'est pas un accord international de caractère juridique, mais un code de comportement politique et moral dont toutes les dispositions s'appliquent de manière égale à tous les États participants (y compris la Roumanie, qui, bien qu'elle ait émis des réserves sur certaines dispositions, a donné son consensus sur l'ensemble du texte). Les engagements auxquels ces États ont souscrit doivent être mis en œuvre de manière soit multilatérale, soit bilatérale, ou unilatérale. Le fardeau principal de la mise en œuvre unilatérale incombe surtout aux pays de l'Est, directement visés par la plupart des dispositions en matière de droits de l'homme et de contacts humains. C'est dans ce domaine que le Document de Vienne constitue un véritable code de comportement des États envers leurs citoyens, code dont le respect à l'intérieur des États est une condition nécessaire au renforcement de la confiance dans les relations entre les États. Les pays de l'Est ont clairement reconnu l'importance des droits de l'homme à cet égard. Certains ont déjà donné quelques signes concrets de leur volonté d'honorer les engagements acceptés à la CSCE. D'autres se mon-

7 Cf. les rapports politiques N° 7 de l'Ambassadeur de Suisse à Varsovie, Paul Stauffer, du 22 mai 1989, dodis.ch/54690, et N° 18 de l'Ambassadeur de Suisse à Budapest, Paul Wipfli, du 23 octobre 1989, dodis.ch/54757.

8 Cf. les rapports politiques N° 1 de l'Ambassadeur de Suisse à Berlin-Est, Franz Birrer, du 27 janvier 1989, dodis.ch/49554; N° 5 de l'Ambassadeur de Suisse à Prague, Serge Salvi, du 21 juin 1989, dodis.ch/54687, et N° 9 de l'Ambassadeur de Suisse à Bucarest du 1^{er} novembre 1989, dodis.ch/54767.

9 Document de clôture de la Réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 15 janvier 1989, dodis.ch/59999. Pour la publication du document, cf. le PVCF N° 714, du 3 mai 1989, dodis.ch/70596.

10 Cf. dodis.ch/58821.

11 Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des états ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 6 septembre 1983, dodis.ch/78892.

12 Document de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de clôture de la Réunion de Madrid de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 19 septembre 1986, dodis.ch/78853.

trent beaucoup plus réticents. Tous ont accepté, pour la première fois dans le cadre de la CSCE, l'établissement d'un mécanisme à la fois bilatéral et multilatéral de contrôle du respect – ou du non-respect – des engagements en matière de droits de l'homme et de circulation des personnes.¹³ Ce mécanisme est certes beaucoup moins contraignant que celui institué par la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, par exemple. Il représente cependant un pas en avant significatif dans le contexte Est-Ouest et un instrument de pression politique non-négligeable.

Le résultat de Vienne marque aussi un progrès dans les autres domaines de la CSCE, notamment en fixant un nouveau cadre pour la négociation multilatérale des aspects militaires de la sécurité en Europe. C'est ainsi que deux enceintes ont commencé à fonctionner, de nouveau à Vienne, le 9 mars dernier: d'une part, la poursuite des travaux à 35 sur les mesures de confiance (notification et observation d'activités militaires en Europe),¹⁴ à partir du résultat acquis à Stockholm en 1986;¹⁵ d'autre part, la négociation entre les 23 pays membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie sur les forces armées conventionnelles en Europe.¹⁶ Le mandat négocié à Vienne entre ces 23 pays pour cette nouvelle négociation accorde la priorité à la réduction de la capacité de mener des attaques-surprise ou des offensives de grande envergure. Le dispositif militaire purement défensif des pays neutres et non-alignés (N+N) n'est nullement touché par ces objectifs prioritaires des 23, si bien que les N+N sont absents de la négociation, du moins dans un premier temps. Toutefois, les N+N ont tenu à garder ouvertes toutes options futures, en obtenant d'une part que la négociation des 23 se déroule dans le cadre de la CSCE et que, d'autre part, un lien permanent d'information et de consultation soit établi entre les 23 et les 35.

Les progrès réalisés à Vienne englobent l'éventail complet des problèmes Est-Ouest en Europe, y compris les questions de coopération économique, scientifique et surtout écologique. La protection de l'environnement a reçu une impulsion nouvelle, qui tient compte des exigences croissantes à cet égard dans toutes les parties de l'Europe, et en relation étroite avec l'actualité récente: accidents industriels, transport de substances dangereuses, ainsi que le rôle croissant des individus et des associations (y compris dans les pays de l'Est) en faveur de la protection de l'environnement.¹⁷

Les prochaines réunions de la CSCE

À côté des engagements de caractère normatif, les décisions prises à Vienne prévoient la tenue de dix réunions ou conférences spécialisées jusqu'à la prochaine conférence – bilan de la CSCE, à Helsinki en mars 1992.¹⁸ La Suisse et les N+N

¹³ Cf. QdD 31, doc. 32, dodis.ch/73302.

¹⁴ Cf. QdD 31, doc. 30, dodis.ch/78118, ainsi que la compilation Négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) à Vienne (1989–1992), dodis.ch/T2978. Pour l'exposé d'ouverture du Conseiller fédéral Felber lors de la conférence, le 6 mars 1989, cf. dodis.ch/71684. Pour le rapport de la Délégation suisse sur la première session du 9 au 23 mars 1989, cf. dodis.ch/71211.

¹⁵ Cf. dodis.ch/78853.

¹⁶ Pour les négociations sur le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE), cf. la compilation dodis.ch/T1844.

¹⁷ Cf. QdD 31, doc. 28, dodis.ch/78106.

¹⁸ Cf. QdD 31, doc. 37, dodis.ch/61951, ainsi que la compilation Quatrième réunion des suites de la CSCE à Helsinki (1992), dodis.ch/T1946.

ont soutenu l'ensemble de ce programme de suivi, avec des priorités variant d'un pays à l'autre. Pour nous, ce furent avant tout les 3 conférences sur la dimension humaine (Paris 1989, Copenhague 1990 et Moscou 1991),¹⁹ étant donné qu'elles constituent la clé de voûte du mécanisme de surveillance et d'encouragement de l'application des engagements souscrits au titre des droits de l'homme. Il faut bien sûr ajouter la négociation (qui vient de débiter à Vienne) sur les mesures de confiance dans le domaine militaire et son lien avec celle sur le désarmement conventionnel.²⁰ Enfin, la Suisse s'est engagée très activement pour obtenir une réunion sur l'environnement – la première dans son genre dans le cadre de la CSCE –,²¹ ainsi que sur le règlement pacifique des différends, une des composantes traditionnelles de notre politique étrangère.²²

Ces réunions spécialisées sont nécessaires pour approfondir des questions dans le détail desquelles il est difficile d'entrer lorsqu'on négocie simultanément, comme ce fut le cas à Vienne, sur tous les aspects des relations Est-Ouest en Europe. Le nombre et la diversité de ces rencontres pendant la période 1989–1991 répondent à l'exigence de préserver l'approche globale de la CSCE (qui, selon nous, ne doit pas se limiter à l'équation désarmement – droits de l'homme), ainsi que de renforcer la continuité du processus. Enfin, contrairement aux conférences – bilan du type Madrid ou Vienne, dont la finalité première est de parvenir à un accord à 35 sur un document commun, les réunions spécialisées (à l'exception du domaine militaire) ne poursuivent pas un tel objectif. En raison de leur courte durée (4 semaines ou moins), elles sont destinées à donner des impulsions politiques spécifiques, susceptibles d'être reprises soit à Helsinki dès 1992, soit dans d'autres enceintes ou encore dans le cadre de la coopération bilatérale entre les États participants.

Les perspectives futures de l'engagement de la Suisse en faveur de la CSCE

Pour continuer à apporter sa contribution au renforcement du processus de la CSCE, la Suisse devra participer activement à toutes les réunions précitées. L'éventail des activités spécifiques de la CSCE s'est élargi, ce qui nécessitera un élargissement correspondant de la collaboration interdépartementale. Jusqu'à maintenant, celle-ci impliquait principalement, à part le DFAE, le Département de l'économie publique (corbeille II) et le Département militaire. L'importance croissante que la CSCE accorde aux problèmes de la circulation des personnes – avec leurs implications potentielles en matière d'admission d'étrangers en Suisse – ainsi qu'aux problèmes internationaux de l'environnement ont pour conséquence que le Département de justice et police et le Département de l'intérieur sont également plus concernés qu'auparavant par les activités CSCE de la Suisse. À cet égard, il

¹⁹ Pour la première conférence sur la dimension humaine (CDH) de la CSCE à Paris du 30 mai au 23 juin 1989, cf. la compilation dodis.ch/C1978; pour la deuxième CDH à Copenhague du 5 au 29 juin 1990, cf. la compilation dodis.ch/C1778, et pour la troisième CDH à Moscou du 10 septembre au 4 octobre 1991, cf. la compilation dodis.ch/C1940.

²⁰ Cf. les compilations dodis.ch/T2978 et dodis.ch/T1844.

²¹ Pour la réunion de la CSCE sur la protection de l'environnement à Sofia du 16 octobre au 3 novembre 1989, cf. la compilation dodis.ch/C2702.

²² Pour la réunion d'experts de la CSCE sur le système de règlement pacifique des différends (SRPD) à La Valette du 15 janvier au 8 février 1991, cf. la compilation dodis.ch/C1819. Cf. aussi la compilation CSCE et règlement pacifique des différends, dodis.ch/T1874.

demeure essentiel que la collaboration et la coordination interdépartementales dans ce domaine s'effectuent sous l'égide du DFAE, afin de tenir compte du caractère global de la CSCE et de son approche spécifique des problèmes européens.

Des impératifs avant tout économiques exigent que la Suisse intensifie ses efforts en direction de l'Europe des Douze. Celle-ci, de son côté, est en train de développer ses relations avec l'Europe de l'Est. Afin d'assurer une approche globale et équilibrée de sa politique européenne, il nous paraît dès lors opportun que la Suisse manifeste un intérêt accru pour l'Europe des 35, en raison de la priorité que la CSCE accorde à la dimension politique, culturelle et humaine des relations entre Européens. La CSCE ne prétend pas résoudre les problèmes fondamentaux de notre continent, mais offre un cadre flexible et pragmatique, pour réaménager graduellement les relations entre l'Est et l'Ouest.

dodis.ch/73302

*Entretiens du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Felber, avec les Ministres
des affaires étrangères autrichien, finlandais et suédois les 27, 28 et 29 octobre 1989
à Yverdon-les-Bains¹*

CSCE – DIMENSION HUMAINE

Berne, [au plus tôt le 13 octobre 1989]

Dès les débuts du processus CSCE, les gouvernements tout comme l'opinion publique occidentale ont souligné l'importance qui existe entre la sécurité dans sa dimension militaire d'une part et certaines règles de conduite sur le plan humanitaire d'autre part. Cependant, c'est surtout par le biais de mesures relevant du domaine de la sécurité que des progrès ont été enregistrés dans le dialogue CSCE engagé il y a plus de 15 ans. Depuis quelques temps toutefois, surtout grâce à une nouvelle approche soviétique, la dimension humanitaire a été l'objet d'un regain d'intérêt, voire d'une impulsion nouvelle.²

Eu égard à sa politique traditionnelle dans le domaine des droits de l'homme et sa tradition démocratique, la Suisse possède quelques atouts appréciables dans cette matière. En effet, la Suisse est appelée à déployer une activité intéressante, pouvant assurer un plus grand respect des droits de l'homme sur l'ensemble du continent.

Certes, le dialogue direct établi entre Washington et Moscou³ a fortement contribué à faire progresser le respect des droits de l'homme en Europe de l'Est, mais la CSCE demeure plus que jamais l'instrument par excellence pour promouvoir les valeurs et principes de la société occidentale, attachée à la démocratie et au pluralisme.

Les documents CSCE prévoient quelques instruments qu'il convient de présenter brièvement:

¹ CH-BAR#E2010A#1999/250#1094* (B.51.13.014). Cette notice préparatoire est rédigée par le Service CSCE de la Direction politique du DFAE en vue de la rencontre du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, avec les Ministres des affaires étrangères autrichien, Alois Mock, finlandais, Pertti Paasio, et suédois, Sten Andersson, les 27, 28 et 29 octobre 1989 à Yverdon-les-Bains. Il s'agit de la première rencontre institutionnalisée entre les quatre pays neutres, telle qu'elle est proposée par le Conseiller fédéral Felber lors de son voyage en Finlande et en Suède en mai 1989, cf. la notice du DFAE au Conseil fédéral du 6 juin 1989, dodis.ch/61163. Pour les autres documents de préparation de la rencontre d'Yverdon-les-Bains, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1999/250#1094* (B.51.13.014).

² Cf. QdD 31, doc. 31, dodis.ch/60002.

³ Cf. à ce sujet la compilation dodis.ch/C2984.

A) Mécanismes de la dimension humaine de la CSCE (MDH)

Le Document de clôture de Vienne (1989) a créé un mécanisme dans la dimension humaine de la CSCE (MDH).⁴

Utilisé par voie diplomatique, le MDH prévoit 4 étapes:

1. échanges d'information, demandes d'information, représentations faites par d'autres États participants sur des questions relatives à la dimension humaine.

2. réunions bilatérales afin d'examiner des questions relatives à la dimension humaine.

3. porter à l'attention d'autres États des situations et des cas relevant de la dimension humaine, y compris ceux qui ont déjà été soulevés aux réunions bilatérales.

4. communications des données sur les échanges d'information etc. lors des réunions de suivi CSCE consacrées à la dimension humaine, et lors des réunions principales de suivi CSCE.

Au cours des derniers mois, le MDH a été invoqué fréquemment, certaines expériences obtenues par la pratique peuvent être présentées à présent. Jusqu'à présent la Suisse a invoqué le MDH 4 fois. Lors de la visite du Ministre des Affaires étrangères de la RDA O. Fischer (le 17 avril 1989) à Berne, la Suisse a engagé le MDH à l'égard de la RDA en lui soumettant trois cas humanitaires en suspens.⁵

Le 28 avril 1989, le DFAE a invoqué une nouvelle fois le MDH, lorsqu'il s'agissait de rendre possible une visite de famille d'un ressortissant bulgare. Le cas a été réglé après coup.⁶

Le 24 avril 1989, le Secrétaire d'État a remis une note à l'Ambassadeur de Roumanie, invoquant une nouvelle fois le MDH en vue du règlement de plusieurs cas humanitaires en suspens. Tout en acceptant la liste, l'Ambassadeur de Roumanie s'est référé à la réserve qu'a émise son gouvernement en 1989 à Vienne, refusant l'usage du MDH.⁷

À la fin du mois de septembre, le MDH a été employé à l'égard de la Tchécoslovaquie. Pour la première fois, le MDH n'a pas été engagé pour des affaires bilatérales, mais pour deux affaires générales relatives à deux dissidents.⁸

Les trois autres pays neutres invoquent également le MDH.

En Suède, en Autriche et en Finlande, le MDH a été invoqué dans des situations générales, alors que la Suisse l'a engagé pour trouver une solution dans des

4 Document de clôture de la Réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence du 15 janvier 1989, cf. dodis.ch/59999, Dimension humaine de la CSCE. Cf. QdD 31, doc. 31, dodis.ch/60002, ainsi que la compilation Troisième réunion des suites de la CSCE à Vienne (1986–1989), dodis.ch/T1684.

5 Cf. la note du DFAE au Ministère des affaires étrangères de la République démocratique allemande du 17 avril 1989, dodis.ch/78322. Sur la visite du Ministre Oskar Fischer, cf. le télex hebdomadaire 17/89 du 24 avril 1989, dodis.ch/66490, point 1.

6 Cf. les notes du DFAE à l'Ambassade bulgare à Berne du 28 avril 1989, dodis.ch/78419, ainsi que du 29 mai 1989, dodis.ch/79121.

7 Cette note est remise le 28 avril 1989 par le Secrétaire d'État du DFAE, l'Ambassadeur Klaus Jacobi, à l'Ambassadeur de Roumanie à Berne, Gheorghe Dolgu, cf. la notice de Jean-Claude Joseph du Service CSCE du DFAE du 1^{er} mai 1989, dodis.ch/78323, annexe.

8 Pour l'intervention de la Suisse en faveur de Stanislav Devátý et de Ján Čarnogurský, cf. la note de l'Ambassade de Suisse à Prague au Directeur du 4^{ème} Département territorial du Ministère des affaires étrangères de la République socialiste tchécoslovaque, l'Ambassadeur Milan Kadar, du 26 septembre 1989, dodis.ch/78474.

cas humanitaires bilatéraux, à l'exception du dernier cas mentionné; ceci ne signifie pas que les trois neutres s'abstiennent et continueront de s'abstenir à l'engager dans des cas bilatéraux. Cette retenue s'explique plutôt par le fait que les actions bilatérales classiques ont produit, jusqu'à présent, malgré tout des succès. Le dernier pays à avoir engagé le MDH est la Finlande qui l'a invoqué dernièrement dans l'affaire de la minorité turque en Bulgarie. La politique de la Finlande dans le domaine des droits de l'homme a été marquée, jusqu'à présent, plutôt par une réserve.

En effet, la Finlande est parvenue à régler des cas humanitaires d'une manière discrète, surtout avec l'Union soviétique. L'appartenance de la Finlande au Conseil de l'Europe a suscité, semble-t-il, un intérêt accru pour la cause des droits de l'homme.

Le cas spécial de la Roumanie constitue un cas préoccupant. Les mesures qu'il convient d'adopter à l'égard de la Roumanie réfractaire ne peuvent cependant être traitées par les seuls neutres, cette affaire doit être débattue à un autre échelon. Les quatre neutres peuvent cependant s'entendre sur une ligne commune à observer à l'égard de la Roumanie: doit-on invoquer malgré tout le MDH à l'égard de la Roumanie, pour éviter que la crédibilité des documents CSCE subissent un préjudice?

Le MDH s'avère un instrument utile. En effet, il est plus souple que des protestations bilatérales, il assure la confidentialité pendant les phases 1 et 2. À partir de la phase 3, il possède une caractéristique multilatérale qui permet l'engagement de différentes actions de pression. Mais le MDH possède surtout une base solide, à savoir le Document de clôture de Vienne que l'on peut toujours invoquer, rappelant ainsi aux autres États les engagements politiques qu'ils ont pris.

L'usage du MDH laisse cependant apparaître quelques imperfections qu'il convient d'éliminer. On pourrait ainsi introduire un délai pour fournir les réponses, lorsque l'on fait les représentations (p. ex. un mois). D'autre part, ces nouveaux moyens relevant du Document de Vienne appellent un engagement plus poussé de l'opinion publique, car aujourd'hui les gens ne connaissent guère le MDH. À cet égard, le Parlement ne constitue aucune exception.

B) D'autres instruments prévus dans le Document de Vienne.⁹

Il est utile de nommer ici le paragraphe 3 du chapitre Coopération dans les domaines humanitaires et autres. Ce paragraphe stipule qu'il faudra prendre des mesures nécessaires pour trouver, dans un délai n'excédant pas six mois, des solutions à toutes les demandes humanitaires qui se réfèrent aux dispositions de l'Acte final d'Helsinki¹⁰ et du Document de clôture de Madrid¹¹ et qui sont encore en suspens à la conclusion de la Réunion de Vienne (1989).

La Suisse a invoqué cette clause à l'égard de la Roumanie, seul pays avec lequel elle a des cas en suspens dépassant six mois. L'Ambassade de Roumanie à Berne a

⁹ Cf. dodis.ch/59999.

¹⁰ Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe du 1^{er} août 1975, dodis.ch/58821.

¹¹ Document de clôture de la Réunion de Madrid 1980 des représentants des États ayant participé à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux Suites de la Conférence du 6 septembre 1983, dodis.ch/78892.

cependant refusé d'accepter cette requête, vu la référence au Document de Vienne qui l'horripile.¹²

La Suisse entend se référer dorénavant plus souvent au paragraphe 4 du même chapitre du Document de Vienne, article qui prévoit des examens réguliers afin de garantir que les demandes relatives au contact entre les personnes trouvent une solution. Il s'agit ici en premier lieu de réunions et rencontres de familles, de mariages entre citoyens d'États différents, de déplacements professionnels et personnels (jeune, sport, tourisme).

C) Autres mesures de confiance dans le domaine humanitaire.

À la première réunion de la Conférence sur la Dimension humaine qui s'est tenue à Paris en mai-juin 89, la Suisse a formulé un projet consistant à envoyer des observateurs à des procès.¹³ Ce projet a rencontré un accueil très encourageant. Cette proposition s'inscrit dans l'optique suisse d'établir des mesures de vérification dans la Dimension humaine également. Douze États participants ont appuyé ce projet, dont les Neutres et la Hongrie. En vue de la réunion de Copenhague (Juin 1990) il s'agit d'élargir le nombre de pays qui soutiennent ce projet.¹⁴

La Suisse est disposée à procéder à des échanges de vue sur des mesures de vérification que l'on pourrait établir dans la Dimension humaine. Le projet susmentionné pourrait par exemple constituer un maillon dans la chaîne de nouvelles mesures de vérification qui permettront d'établir une sorte de réseau de mesures dans la Dimension humaine. Il appartiendra d'assortir cette mesure par d'autres moyens de surveillance et de vérification multilatérales, par exemple des visites au prisonniers de conscience, l'accès aux manifestations publiques en faveur du respect des droits de l'homme.

Un phénomène doit être relevé: en effet à l'exception de la Roumanie réfractaire tous les pays CSCE ont abandonné le dogme selon lequel une démarche en faveur du respect du droit de l'homme peut être considéré comme une ingérence dans les affaires intérieures. Le 12 et 13 octobre 1989 les quatre neutres ont entrepris, pour la première fois dans leur histoire, deux démarches communes, l'une à Sofia,¹⁵ l'autre à Ankara,¹⁶ en vue d'amener la Turquie à participer à la réunion CSCE sur l'environnement à Sofia, conférence qu'elle envisage de boycotter en raison du problème de la minorité turque en Bulgarie.¹⁷

Cette initiative est prometteuse à plusieurs titres, elle illustre la volonté des quatre neutres d'atteindre les objectifs communs en étroite collaboration, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

¹² Cf. la notice de Claude Altermatt du Service CSCE du 12 octobre 1989, dodis.ch/79173.

¹³ Cf. la proposition doc. CSCE/CDPH.4 du 16 juin 1989, dodis.ch/78857. Pour les documents en lien avec la réunion de Paris tenue du 30 mai 1989 au 23 juin 1989, cf. la compilation dodis.ch/C1978.

¹⁴ Cf. le rapport final de la Délégation suisse à la deuxième conférence sur la dimension humaine de la CSCE à Copenhague, dodis.ch/55259. Pour les documents en lien avec la réunion de Copenhague tenue du 5 au 29 juin 1990, cf. dodis.ch/C1778.

¹⁵ Cf. le télex N° 6166 du Service CSCE du 12 octobre 1989, dodis.ch/78324.

¹⁶ Cf. le télex N° 6171 du Service CSCE du 13 octobre 1989, dodis.ch/78325.

¹⁷ Cf. aussi la notice du Chef suppléant du Service CSCE, Paul Widmer, du 23 octobre 1989, dodis.ch/78760. Sur la réunion de la CSCE sur la protection de l'environnement tenue du 16 octobre 1989 au 3 novembre 1989 à Sofia, cf. la compilation dodis.ch/C2702.

Le projet d'établir un réseau de mesures de vérification dans la Dimension humaine pourrait constituer un objet prédestiné pour élargir et approfondir les efforts des quatre neutres en vue de surmonter la division du continent, tout en laissant un rôle particulier au pays d'Europe qui peuvent se prévaloir d'une neutralité crédible.

Les droits de l'homme constituent un terrain privilégié où les quatre neutres peuvent développer une coopération plus poussée.

dodis.ch/56205

*Notiz des EDA zuhanden der Kommission für auswärtige Angelegenheiten
des Ständerats¹*

KSZE: NEUESTE ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN²

[Bern, spätestens 6. September 1990]

Seit der Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki³ hat die KSZE über Höhen und Tiefen des Ost-West-Verhältnisses die Beziehungen zwischen den 35 Teilnehmerstaaten allmählich ausgebaut und so einen beträchtlichen Beitrag zum Aufbruch Europas im vergangenen Jahr geleistet. Umgekehrt wirkt sich diese Wende auch fruchtbar auf die Entwicklung des KSZE-Prozesses in allen drei Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt sowie menschliche Dimension aus.

Die beiden Konferenzen über wirtschaftliche Zusammenarbeit im März/April 1990 in Bonn⁴ und über die menschliche Dimension im Juni 1990 in Kopenhagen⁵ haben das neue Klima in Europa noch verdeutlicht. Die Konfrontation zwischen den zwei Blöcken ist überwunden und macht einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit Platz. Die Verhandlungen kommen im Vergleich zu früher zügig voran. Vorschläge werden von Staaten verschiedener Gruppen gemeinsam eingebracht.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Konferenzen sind die Verabschiedung von Grundsätzen zur Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einschliesslich freier und gerechter Wahlen in Kopenhagen sowie das Bekenntnis zur Marktwirtschaft in Bonn. Auch auf dem Gebiet des Schutzes nationaler Minderheiten ist man einen Schritt weiter gekommen.⁶ Ferner sind Bestrebungen zur Erweiterung des Mecha-

1 CH-BAR#E2010A#1999/250#174* (A.12.13.41). Diese Notiz wurde in Hinblick auf die Sitzungen der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats vom 6. und 7. September 1990 verfasst und figurierte als Beilage des entsprechenden Protokolls vom 19. September. Sie wurde an der Sitzung nicht weiter diskutiert, vgl. dodis.ch/56466, Teilprotokoll 1, Punkt 4.2. Der Text wurde in Wien von der schweizerischen Delegation im Vorbereitungsausschuss (PrepCom) für das Pariser KSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs verfasst. Geleitet wurde die Delegation von Botschafterin Marianne von Grünigen, Chefin der Politischen Abteilung III sowie von Paul Widmer, Chef des KSZE-Diensts des EDA. Zur Zusammensetzung der schweizerischen Delegation im PrepCom für das KSZE-Gipfeltreffen in Paris vgl. das BR-Prot. Nr. 1649 vom 29. August 1990, dodis.ch/56672.

2 Für die Schweizer Positionen im Hinblick auf den KSZE-Gipfel in Paris vgl. auch dodis.ch/54948.

3 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, dodis.ch/58821. Vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867, sowie die Zusammenstellung KSZE-Schlusskonferenz in Helsinki, dodis.ch/T1410.

4 Für den Austausch mit der bundesdeutschen Delegation im Vorfeld der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 19. März bis 11. April 1990 vgl. dodis.ch/55104 und für den Bericht der schweizerischen Delegation über die besagte Konferenz vgl. dodis.ch/55258.

5 Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1778.

6 Am 7. Mai 1990 unterbreitete der Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Klaus Jacobi, dem Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, den Vorschlag, dass die Schweiz sich im Rahmen einer KSZE-Sonderkonferenz über die Minderheitenprobleme engagieren solle, vgl. dodis.ch/56674.

nismus der menschlichen Dimension zur besseren Durchsetzung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Diskussion.

In Kopenhagen beschlossen die Aussenminister der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten am 5. Juni 1990, die Vorbereitung des KSZE-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs, das für den 19.–21. November 1990 in Paris geplant ist, an die Hand zu nehmen.⁷ Einem Vorbereitungsausschuss wurde das Mandat erteilt, die Tagesordnung zu erstellen sowie ein oder mehrere Dokumente für das Gipfeltreffen auszuarbeiten.⁸ Der Ausschuss hielt eine erste Session vom 10.–27. Juli in Wien ab und wird dort seine Arbeit ab 4. September wieder aufnehmen.⁹ Diese Fortschritte sollen die 35 Aussenminister an einem Treffen auf Einladung des amerikanischen Aussenministers Baker am 1. und 2. Oktober in New York überprüfen.¹⁰

Ziel des Gipfels ist es, an diesem entscheidenden Punkt der europäischen Geschichte gewisse Entwicklungen zu konsolidieren und zu kanalisieren und dem KSZE-Prozess in diesem neuen Abschnitt die erforderlichen Impulse zu verleihen. Dies soll auf der Grundlage der in den letzten Monaten immer mehr als gemeinsames Gut erachteten europäischen Werte von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten geschehen. Schliesslich soll der Gipfel auch von der deutschen Einigung Kenntnis nehmen und deren Beitrag zur neuen europäischen Ordnung würdigen.¹¹

Bereits in der Julisession konnte der Vorbereitungsausschuss zahlreiche Elemente für ein oder mehrere Gipfeldokumente zusammentragen. Dabei herrschte Übereinstimmung, dass die KSZE den Rahmen für neue Strukturen in Europa bilden soll, einen Rahmen allerdings, in dem auch Platz für andere Organisationen bleibt.

Aus diesen Elementen lassen sich die Perspektiven der KSZE deutlich ablesen. Sie sind in drei Teile gegliedert:

1. Entwicklung eines demokratischen, friedlichen und vereinten Europas und die Rolle des KSZE-Prozesses;
2. Richtlinien für die Zukunft des KSZE-Prozesses;
3. Entwicklung der Strukturen des KSZE-Prozesses.

Allen KSZE-Staaten gemeinsam ist der Wille nach einer ausgewogenen, umfassenden Entwicklung des KSZE-Prozesses. Im Bereich der Sicherheit stehen die beiden Wiener Verhandlungen zwischen den 23 Mitgliedern der beiden Militärbündnisse über konventionelle Abrüstung (CFE) und unter den 35 KSZE-Staaten über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (CSBM) im

7 Vgl. QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1806.

8 Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1649 vom 29. August 1990, dodis.ch/56672.

9 Vgl. dazu das Rundschreiben der schweizerischen Delegationschefin beim KSZE-PrepCom, Botschafterin von Grünigen, vom 6. September 1990, dodis.ch/56666.

10 Vgl. dazu die Rede von Bundesrat Felber vom 2. Oktober anlässlich des KSZE-Aussenministertreffens in New York, dodis.ch/56669, sowie den Wochentelex 41/90 vom 8. Oktober 1990, dodis.ch/55168, Punkt 2 (rapides).

11 Vgl. dazu die Zusammenstellung Deutsche Wiedervereinigung, dodis.ch/T1675, sowie DDS 1990, Dok. 43, dodis.ch/56427, und Dok. 44, dodis.ch/56631.

Vordergrund.¹² Vor allem die Amerikaner halten nach wie vor daran fest, dass der Abschluss eines CFE-Abkommens Voraussetzung für die Abhaltung des Gipfeltreffens ist.¹³ Auch von den CSBM-Verhandlungen wird für den Gipfel ein Dokument,¹⁴ allenfalls im Sinne eines Zwischenberichts, erwartet. Man geht davon aus, dass beide Verhandlungen nach dem Gipfel bis zum nächsten KSZE-Folgetreffen ab März 1992 in Helsinki wie bisher getrennt weitergeführt werden. In Helsinki sollte dann allerdings ein Mandat finalisiert werden, wonach künftige Verhandlungen über Sicherheit und Abrüstung wieder gemeinsam unter den 35 Staaten geführt werden.

Neben diesen Verhandlungen gewinnen die Mittel zur Konfliktverhütung und der friedlichen Erledigung von Streitfällen zunehmend an Gewicht. So findet neben Projekten anderer Staaten für Vermittlung und Streitschlichtung auch der schweizerische Vorschlag, der seit 1975 auf dem Tisch liegt und über Jahre hinweg ein Schattendasein fristete, neue Aktualität und stösst allgemein auf grosses Interesse.¹⁵

Vermehrte Zusammenarbeit wird auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technologischem Gebiet gefordert. Dies soll auf marktwirtschaftlicher Grundlage geschehen und Hilfe an jene Staaten einschliessen, die tiefgreifende Reformen anstreben. Ferner sollen die Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes besser eingehalten und noch ausgebaut werden.

In der menschlichen Dimension sollen demokratische Institutionen ausgebaut, der Mechanismus zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gestärkt sowie der Schutz der Minderheiten verbessert werden. Kulturelle Zusammenarbeit und Jugendaustausch sollen vermehrt gefördert werden. Hier hat die Schweiz in Kopenhagen zwei wichtige Initiativen ergriffen; die eine – die gemeinsam mit den anderen Neutralen erarbeitet und schliesslich von den N+N eingereicht wurde¹⁶ – schlägt als neuen Mechanismus vor, dass Beobachter in Staaten entsandt werden können, um die Menschenrechtssituation an Ort und Stelle zu prüfen, die andere – die von Grossbritannien, der Sowjetunion, Ungarn, Finnland, Schweden, Liechtenstein, Malta und Jugoslawien mitunterzeichnet wurde¹⁷ – schlägt die Abhaltung eines Expertentreffens über nationale Minderheiten in der Schweiz vor.

12 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 30, dodis.ch/78118, sowie die Zusammenstellung Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) in Wien (1989–1992), dodis.ch/T2978.

13 Die Mitgliedsstaaten der NATO und des Warschauer Pakts unterzeichneten kurz vor Beginn des Pariser-KSZE-Gipfels am 19. November 1990 den Conventional Forces in Europe Treaty (CFE), vgl. dazu QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685 sowie die Zusammenstellung Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), dodis.ch/T1844.

14 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen vom 17. November 1990, dodis.ch/54681. Vgl. ferner die Berichte der schweizerischen Delegation beim dritten KSZE-Folgetreffen in Wien, dodis.ch/57080 und dodis.ch/56000.

15 Ein erster Vorschlag für ein System der friedlichen Streitbeilegung wurde vom EDA im Hinblick auf den Beginn der KSZE-Vorverhandlungen im Dezember 1972 ausgearbeitet, vgl. dazu QdD 31, Dok. 4, dodis.ch/34487, Punkt II b). Das an den Hauptverhandlungen präsentierte Projekt (QdD 31, Dok. 5, dodis.ch/38816, Punkte I. C) 1. und III.) fand jedoch unter den Teilnehmerstaaten keine Mehrheit, vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867. Vgl. auch die Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

16 Dok. CSCE/CHDC.1 vom 5. Juni 1990. Vgl. dazu den Schlussbericht der schweizerischen Delegation beim zweiten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen, dodis.ch/55259, Beilage 2.

17 Dok. CSCE/CHDC.25 vom 14. Juni 1990. Vgl. dazu ebenfalls dodis.ch/55259, Beilage 9.

Am meisten diskutiert wurden in den vergangenen Monaten vor allem die neuen Strukturen des KSZE-Prozesses. Vorschläge reichen von einer leichten Institutionalisierung, die eher eine Verstetigung des Prozesses bewirken soll, bis hin zu Vorstellungen, die KSZE könnte Organismen schaffen, die in Zukunft die Bündnisse ablösen. Solche ehrgeizigen Pläne scheinen indessen zurzeit keine Chancen für einen Konsens zu finden. Vor allem hat die NATO, wie in ihrer Londoner Erklärung¹⁸ deutlich signalisiert wird, durch die Einbindung des vereinigten Deutschland in die Allianz Aufwind bekommen und ihren Willen zu vermehrter politischer Zusammenarbeit bestätigt. Aber auch den Neutralen könnte ein Ausbau der KSZE zu einer Organisation für kollektive Sicherheit Probleme schaffen, ganz abgesehen davon, dass vielerorts bezweifelt wird, ob eine solche Lösung zeitgemäss wäre.

So zeichnet sich, ganz im Sinne der Schweiz, ein Konsens in Richtung einer leichten Institutionalisierung ab mit Gipfeltreffen alle zwei Jahre, regelmässigen Konsultationen von Aussenministern und hohen Beamten, mit häufigeren und kürzeren Folgetreffen. Dies würde allenfalls die Gründung eines kleinen Verwaltungssekretariats erforderlich machen, evtl. mit rotierendem Personal aus den KSZE-Staaten.

Weitere Strukturen könnten ein Zentrum für Konfliktverhütung und eine Methode zur friedlichen Beilegung von Streitfällen bringen. Zur Diskussion steht auch die Schaffung eines parlamentarischen Zweiges der KSZE, in den Europarat eingebaut oder zumindest unter Nutzung von dessen Infrastruktur.

Mit dieser leichten Institutionalisierung wäre den schweizerischen Forderungen nach Dezentralisierung und Vermeidung von Doppelspurigkeiten durch Ausnützung bestehender Organisationen genüge getan. Die Schweiz ist auch an einer Zusammenarbeit mit dem Europarat im Bereich der Menschenrechte sowie mit der ECE/UNO und der OECD auf wirtschaftlichem Gebiet interessiert.

Eine wichtige Frage für die Schweiz und ihre neutralen Partner ist jene nach ihrer künftigen Rolle in der KSZE. Solange die Blöcke bestanden, bewährten sich die Neutralen und Nichtgebundenen (N+N) regelmässig als Mittler und übernahmen die Funktion von Koordinatoren bei den Verhandlungen.¹⁹ Während Vermittlungsfunktionen mit der Auflösung der Blöcke an Bedeutung verlieren, bewerben sich vermehrt auch andere Staaten um Koordinationsaufgaben. So versuchte die von Österreich angeführte Pentagonale (Italien, Österreich, Jugoslawien, Ungarn und CSFR)²⁰ in Kopenhagen, die Rolle der N+N zu übernehmen, was auf halbem Wege gelang, indem Österreich und Ungarn je eine Arbeitsgruppe zur Koordination zugesprochen erhielten und nur mit knapper Not auch Finnland und die Schweiz zum Zuge kamen.²¹ Im Vorbereitungsausschuss für das Gipfeltreffen

18 In der Erklärung an der Gipfelkonferenz in London vom 6. Juli 1990 bekannten sich die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der NATO-Mitgliedstaaten zu einer Transformation des Bündnisses sowie zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 9 des schweizerischen Botschafters in Brüssel, Gaspard Bodmer, vom 11. Juli 1990, dodis.ch/56908.

19 Vgl. dazu die Zusammenstellung Treffen der Neutralen und Nichtgebundenen Staaten (N+N) im Rahmen der KSZE (1972–1991), dodis.ch/T1655.

20 Zu einer Einschätzung der Pentagonale durch die Politische Abteilung I des EDA vgl. dodis.ch/56722.

21 Vgl. dazu dodis.ch/56676.

spielten sich ähnliche Manöver ab, und es gelang erst im letzten Moment, durch Unterstützung der beiden Supermächte und einiger EG-Staaten, die angestammte Koordinatorenrolle nochmals für die Neutralen zu gewinnen (die Schweiz wird die Richtlinien für den künftigen KSZE-Prozess koordinieren). Wir müssen uns darauf gefasst machen, dass diese Aufgabe in Zukunft vermehrt mit anderen mittleren und kleineren Staaten Europas geteilt werden muss.²²

Um so wichtiger wird es sein, dass die Neutralen in der Substanz noch intensiver zusammenarbeiten. Im Vorbereitungsausschuss gelang dies insofern, als die vier Neutralen vom ersten Tag an gemeinsam ein Konzept für ein Gipfeldokument erarbeiteten, dieses den Nichtgebundenen vorlegten, so dass am Ende der ersten Sessionswoche die N+N als erste Gruppe dem Ausschuss ein substantielles Arbeitspapier²³ vorlegen konnten. Gerade beim künftigen Ausbau der KSZE zum entscheidenden europäischen Forum, das den Rahmen für alle andern Organisationen und Institutionen bilden soll, wird die gemeinsame Wahrung der Interessen der Neutralen immer bedeutungsvoller werden.

²² Zum Stellenwert der Neutralität vgl. DDS 1990, Dok. 24, dodis.ch/54523 sowie dodis.ch/55751.

²³ Für das Co-Ordinator's Non Paper der Ad hoc Group on Draft Elements of One or More Summit Documents vom 26. Juli 1990 vgl. das BR-Prot. Nr. 1649 vom 29. August 1990, dodis.ch/56672.

dodis.ch/54685

*Rede des Bundespräsidenten Koller am Pariser Gipfeltreffen der Konferenz
über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 19. November 1990¹*

ANSPRACHE VON HERRN ARNOLD KOLLER, BUNDESPRÄSIDENT DER
SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT, ANLÄSSLICH DES GIPFELS
DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS DER KSZE-STAATEN²

Paris, 19. November 1990

Wir bezeugen hier in Paris ein epochales Ereignis. Was wir vor einem Jahr noch nicht zu erhoffen wagten, wird heute Wirklichkeit. Die Teilung unseres Kontinents fällt der Vergangenheit anheim. Was die Völker jahrzehntelang herbeiwünschten, beginnt: eine Ära der Zusammenarbeit zwischen Ost und West, mit dem Ziel, ein neues, geeintes, Europa zu errichten.³

Während Jahren verkörperte kein anderes Land die schmerzhafteste Trennung unseres Kontinents so sehr wie unser Nachbar Deutschland. Früher ein Symbol der Trennung, ist es heute zum sichtbarsten Zeichen der Einigung Europas geworden.

Herr Bundeskanzler, im Namen des Schweizer Volkes wünsche ich Ihrem Land eine segensreiche Zukunft.⁴

Das Wort Europa erweckt heute zurecht wieder Hoffnung. Allzu häufig wurde diese jedoch enttäuscht, ja schlug in Verzweiflung um. Unser neues Europa tut gut, sich auf seine grossartigen kulturellen Traditionen zu besinnen. Es anerkennt als höchsten Wert die Würde des Menschen. Auf sie ist alles zugeordnet: Men-

¹ CH-BAR#E2010A#1999/250#1678* (B.72.09.15.1(28)). Ein erster Entwurf dieser Rede wurde von der schweizerischen Delegation im Vorbereitungsausschuss in Wien für das Pariser Gipfeltreffen der KSZE unter Federführung von Paul Widmer vom KSZE-Dienst des EDA verfasst und am 8. November 1990 an Raymond Loretan, den persönlichen Mitarbeiter des Vorstehers des EJPD, Bundespräsident Arnold Koller, übermittelt, vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1999/250#1676* (B.72.09.15.1(28)). Letzte handschriftliche Änderungen am Manuskript, die von Bundespräsident Koller persönlich vorgenommen wurden, übermittelte die schweizerische Delegation am Pariser Gipfeltreffen am Morgen des 19. Novembers 1990 nach Bern, vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#1999/250#1677* (B.72.09.15.1(28)). Die definitive Version der Rede wurde als Konferenzdokument des Pariser Gipfels in das Protokoll der zweiten Sitzung am Nachmittag des 19. Novembers 1990, Dok. CSCE/SP/PVR.2, S. 181–185 aufgenommen.

² Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1806.

³ Als Abschluss des Pariser Gipfeltreffens unterzeichneten die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der KSZE-Teilnehmerstaaten am 21. November 1990 die Charta von Paris für ein neues Europa, dodis.ch/54680. Der Text wurde, ebenso wie das Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen vom 17. November 1990, im BBl veröffentlicht, BBl, 1991, I, S. 1079–1112. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 149 vom 30. Januar 1991, dodis.ch/56187.

⁴ Vgl. dazu die Zusammenstellung Deutsche Wiedervereinigung, dodis.ch/T1675, sowie DDS 1990, Dok. 43, dodis.ch/56427 und Dok. 44, dodis.ch/56631. Bundeskanzler Helmut Kohl präsidierte die Nachmittagsitzung des 19. November 1990, vgl. Dok. CSCE/SP/PVR.2.

schenrechte und Grundfreiheiten, die jedem Individuum unveräusserlich von Natur aus zukommen; der Rechtsstaat, der das Zusammenleben der Menschen in unsern Ländern regelt; die pluralistische Demokratie, welche den Volkswillen am besten zum Ausdruck bringt; die Wirtschaftsfreiheit, welche Prosperität verschafft, und die soziale Gerechtigkeit, die für die schwächeren Mitglieder der Gesellschaft sorgt.

Ein solches Europa, das sich der Ursprünge der Demokratie in Athen entsinnt, das auf dem römischen Rechtsdenken aufbaut, das sich der christlichen Auffassung der Menschenwürde verpflichtet fühlt, das an die Tradition der Aufklärung und die amerikanische Verfassung ebenso anknüpft wie an die französische Erklärung der Menschenrechte – ist ein solches Europa vom Atlantik bis zum Ural nur ein Wunschtraum oder wirklich machbar? Wir meinen, die Chance, all dies zu verwirklichen, ist heute grösser denn je. Wir alle, in West-, Mittel- und Osteuropa, in der Sowjetunion, in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Kanada, wir alle wollen diese Vorstellungen von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, von Marktwirtschaft, von Sicherheit und Frieden in die Tat umsetzen. Gewiss, es gibt noch beträchtliche Unterschiede zwischen uns. Das dürfen und wollen wir nicht vergessen. Sie werden uns auf Jahre hinaus beschäftigen. Aber – und das ist das Neue – wir stimmten noch nie so stark in unserer Grundausrichtung überein. Darauf wollen wir aufbauen. Gemeinsam wollen wir das Begonnene fortsetzen und uns auch neuen Prioritäten wie der wirtschaftlichen Unterstützung der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie dem Umweltschutz zuwenden.

Vorab aus diesen Gründen ist der Gipfel von Paris ein so erfreuliches Ereignis. Er bringt vieles zum Ausdruck: Den unerschütterlichen Freiheitswillen der Völker Mittel- und Osteuropas; die Weltsicht der Gründungsväter des Helsinki-Prozesses – und den Mut jener, die sich wie der verstorbene Andrej Sacharow stets unerschrocken für die Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen einsetzen.

Die KSZE hat viele ihrer Aufgaben gut erfüllt. In der militärischen Sicherheit, in der Wirtschaft und bei den Menschenrechten liegen wertvolle Verträge und Dokumente vor. Ich möchte nur die beiden Verhandlungen im Bereich der militärischen Sicherheit erwähnen. Wir erreichten substantielle Fortschritte bei den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen.⁵ Und den 22 Mitgliedstaaten der beiden militärischen Bündnisse, welche im Rahmen der KSZE einen bahnbrechenden Vertrag über die Begrenzung der konventionellen Streitkräfte in Europa aushandelten und heute Morgen unterzeichneten, gratuliere ich zu ihrem Erfolg.⁶ Ihr Vertragswerk stärkt die Sicherheit aller europäischer Staaten. Ich begrüsse es, dass beide Verhandlungen nach dem Gipfel fortgesetzt werden. Nach dem nächsten KSZE-Folgetreffen in Helsinki im Jahr 1992 sollten wir dann die Verhandlungen in einem einzigen Forum aufnehmen, um gemeinsam unsere Sicherheit zu erhöhen und die Stabilität zu festigen.

⁵ Am 17. November 1990 wurde das Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen verabschiedet, vgl. dodis.ch/54681. Vgl. auch den Bericht der schweizerischen Delegation an den Verhandlungen in Wien vom 14. Dezember 1990, dodis.ch/56000, sowie die Zusammenstellung Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) in Wien (1989–1992), dodis.ch/T2978.

⁶ Vgl. die Zusammenstellung Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), dodis.ch/T1844.

Die KSZE hat ihre Aufgaben teilweise so erfüllt, dass sie ihr Engagement allmählich zugunsten anderer Organisationen abbauen kann. Sie hob etwa die Menschenrechtsstandards auf ein solches Niveau an, dass mehrere Staaten wie neuestens Ungarn nun in der Lage sind, dem Europarat beizutreten und dessen strenge Normen zu übernehmen.

Die Schlussakte von Helsinki war in einem Klima der Konfrontation verhandelt worden.⁷ Sie hat viele ihrer Ziele erreicht. Heute müssen wir uns auch neuen Problemkreisen zuwenden, welche unsere Mitbürger beunruhigen und die Sicherheit gefährden: Ich denke an Umweltschutz in all seinen Formen,⁸ an das Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd, welches eine zunehmend stärkere Migrationswelle verursacht.⁹ Schliesslich denke ich an die Interdependenz zwischen unserer Sicherheit und Krisen in angrenzenden Gebieten, wie sie gerade durch die Golfkrise in Erinnerung gerufen wird.¹⁰ Ich denke aber vernehmlich auch an zwei Bereiche, denen die Schweiz grosse Bedeutung beimisst und die hier in Paris einen kräftigen politischen Impuls erhalten sollten.

Zuerst: die nationalen Minderheiten, eines der wichtigsten politischen Themen der Zukunft. Die Minderheiten haben mit ihrem kulturellen Erbe und ihren grossen Leistungen die meisten unserer Staaten bereichert. Doch vielerorts sind ihre Entfaltungsmöglichkeiten beschnitten. Ausserdem brechen Minderheitenprobleme mit ungeahnter Wucht innerhalb von Staaten und zwischen Staaten auf, seit der Druck totalitärer Regimes gewichen ist. Diese Konflikte könnten die Existenz junger Demokratien ebenso gefährden wie die regionale Stabilität. Damit stellen sich schwierige neue Aufgaben. Das neue Europa, das wir gemeinsam aufbauen wollen, muss Platz für alle haben. Minderheiten sollten keine Last sein. Sie sind eine Bereicherung, wenn Mehrheiten und Minderheiten aufeinander zugehen und Probleme partnerschaftlich lösen. Manche Staaten, so hoffe ich, machten diese Erfahrung. Mein Land beispielsweise lebt von Minderheiten, es ist geprägt vom Zusammenleben vier verschiedener Sprachen und Kulturen. Ja, die gegenseitige Bereicherung verschiedener Kulturen macht die eigentliche Stärke der Schweiz aus.

Demokratien müssen Lösungen finden, die demokratischer Staaten würdig sind. Ich bin glücklich, dass wir hier auf dem Gipfel beschliessen, im nächsten Sommer ein Treffen über nationale Minderheiten in der Schweiz durchzuführen.¹¹ Damit geben wir ein deutliches Signal. Jedermann soll verstehen, dass wir uns der neuen Problemlage bewusst sind; und alle Minderheiten sollen vernehmen, dass wir uns ernsthaft um gangbare Lösungen bemühen.

Ein Europa der Toleranz braucht noch etwas anderes: einen festen Rahmen für die friedliche Beilegung von Streitfällen. Wir alle sind uns einig, dass man Konflikte nicht mit Gewalt lösen darf. Doch Konflikte, wer wüsste dies nicht aus eige-

7 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, dodis.ch/58821. Vgl. dazu QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867, sowie die Zusammenstellung KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf (1972–1975), dodis.ch/T1409.

8 Vgl. DDS 1990, Dok. 46, dodis.ch/56282.

9 Vgl. DDS 1990, Dok. 8, dodis.ch/54934, und Dok. 53, dodis.ch/56148.

10 Vgl. dazu DDS 1990, Dok. 29, dodis.ch/55715; Dok. 30, dodis.ch/54497 und Dok. 60, dodis.ch/55703 sowie die Zusammenstellung Golfkrise (1990–1991), dodis.ch/T1673.

11 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 36, dodis.ch/58114, sowie die Zusammenstellung KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1.–19.7.1991 in Genf, dodis.ch/T1875.

ner Erfahrung, werden immer wieder entstehen. Deshalb müssen wir unter uns die Verpflichtung eingehen, Streitfälle friedlich zu lösen. Und unsere Experten müssen eine entsprechende Methode ausarbeiten, wonach eine Partei die Hilfe eines Dritten zur Streiterledigung beiziehen kann, wenn die Kontrahenten selbst zu keiner einvernehmlichen Lösung gelangen oder sich auf keinen anderen Weg zur friedlichen Konfliktlösung einigen können. Dürfen wir dieses Wagnis etwa nicht eingehen? Haben wir noch nicht genügend Vertrauen zueinander? Die Antwort kann nur lauten: Wir müssen damit beginnen, und zwar rasch, in zwei Monaten mit dem Expertentreffen in Malta.¹²

Herr Präsident,¹³

Die Zeiten ändern sich, die Probleme ändern sich, und die politischen Institutionen sind dem Gesetz des Wandels gleichfalls unterworfen. Europa ist im Umbruch. Es strebt nach mehr Einheit.

Bei der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung spielt die Europäische Gemeinschaft eine überaus wichtige Rolle. Sie ist zu einem entscheidenden Faktor im Leben Europas geworden. Zusammen mit den andern EFTA-Staaten bemüht sich mein Land, in Verhandlungen mit der EG einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum zu erstellen.¹⁴ Wir haben alles Interesse daran, dass diese Stufe der Vereinheitlichung gelingt. Sie wird sich auf ganz Europa positiv auswirken.

Bei den Menschenrechten und der Kultur hat der Europarat Wichtiges zu bieten. Wir haben ein Interesse daran, seine Erfahrungen vermehrt zu nutzen und ihn zu stärken. Denn wir sollten nie vergessen, dass Europa mehr noch als einen geographischen, einen kulturellen Begriff umschliesst.

Die KSZE schliesslich war bis anhin lediglich eine Konferenz. Sie verfügte über keine Institutionen. Das neue Europa, zusammen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada, will sich in Zukunft vermehrt zu Gesprächen, Beratungen und einheitlichen Beschlüssen treffen. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, bedarf die KSZE eines Sekretariates, eines Konfliktverhütungszentrums und eines Büros für freie Wahlen. Wir wollen diese Institutionen sinnvoll Schritt für Schritt aufbauen und im Lichte der Erfahrung auf dem Folgetreffen in Helsinki prüfen, wie sie sich bewährt haben. Bis zum Jahr 1992 sollte auch die parlamentarische KSZE-Versammlung Gestalt annehmen. Wir würden es begrüßen, wenn dies auf der Grundlage der parlamentarischen Versammlung des Europarates geschähe.

Monsieur le Président,

Ce sommet ne devrait pas constituer uniquement un événement solennel. Il devra influencer sur nos travaux ces prochaines années. Nous voulons saisir cette occasion historique de donner une nouvelle dimension à la coopération en Europe. Il y a un an, le Président Gorbatchev proposait de tenir ce sommet.¹⁵ Cette initiative a porté ses fruits. Je le remercie.

¹² Zum KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1819.

¹³ Bundeskanzler Kohl, vgl. Anm. 3.

¹⁴ Zum Stand der Verhandlungen über den EWR-Vertrag im November 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 52, dodis.ch/55288.

¹⁵ Dans son discours à Rome du 30 novembre 1989, le Président Mikhaïl Gorbatchev avait proposé de tenir un sommet de la CSCE de type «Helsinki 2» en 1990 déjà, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#1999/250#1619* (B.72.09.15.1).

Je tiens aussi à remercier le Président Bush qui a œuvré à sa concrétisation et ainsi renforcé les liens entre les États-Unis d'Amérique et notre continent. Enfin, j'aimerais exprimer ma gratitude à notre hôte, le Président Mitterand, et au peuple français, ainsi qu'au secrétaire exécutif de ce sommet¹⁶ rendu possible grâce à une parfaite organisation dans une ville qui incarne de manière exemplaire la grandeur de l'Europe.

16 L'Ambassadeur Pierre-Henri Dessaux.

dodis.ch/58731

*Referat der Chefin der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafterin von Grünigen,
vor der Studiengruppe Neutralität¹*

KONFERENZ ÜBER SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA (KSZE) UND NEUTRALITÄT

[Bern, spätestens 15. Oktober 1991]

1. Der KSZE-Prozess im Überblick

Nach dem Wandel in Mittel- und Osteuropa seit 1989² und der damit verbundenen Überwindung der Konfrontation zwischen Ost und West gewinnt die KSZE eine neue Bedeutung. Sie hat als gesamteuropäisches Forum unter Einbezug der USA und Kanadas einen wesentlichen Beitrag zu diesen Veränderungen geleistet. Mit der Wende ist ihre Aufgabe jedoch nicht erfüllt; vielmehr werden jetzt zusätzliche Anforderungen an sie gestellt, an der Gestaltung eines neuen Europas mitzuwirken.

In der KSZE setzten sich anfangs der siebziger Jahre erstmals alle europäischen Staaten mit Ausnahme Albaniens sowie die USA und Kanada an einen Tisch, um gemeinsam über Sicherheit und Zusammenarbeit zu verhandeln. Es war ein Versuch, zwischen dem Osten und dem Westen eine Brücke zu schlagen und allmählich die Konfrontation zu überwinden. Dies sollte durch den Abbau von Bedrohungen und intensivierte Zusammenarbeit in den verschiedensten Bereichen geschehen. Schon damals erkannte man, dass ein enges Beziehungsnetz die Sicherheit erhöht.³

Die Arbeit vollzog sich in drei «Körben»: Sicherheit; Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt; humanitäre und andere Bereiche (heute: menschliche Dimension). Alle Körbe waren gleichberechtigt, und die einzelnen Themen wur-

¹ CH-BAR#E2010A#2001/161#5128* (B.51.10). Der Text des Referats der Chefin der Politischen Abteilung III und stv. Direktorin der Politischen Direktion des EDA, Botschafterin Marianne von Grünigen, wurde am 15. Oktober 1991 von Charles-Edouard Held von der Direktion für Völkerrecht an die Mitglieder der Studiengruppe Neutralität im Hinblick auf deren Seminar vom 18. Oktober 1991 im Hotel Schweizerhof in Bern versandt, vgl. das Faksimile dodis.ch/58731. Der Bundesrat hat die Studiengruppe Neutralität im März 1991 mit dem Auftrag, den zukünftigen Stellenwert der Neutralität für die Schweiz und die Welt zu analysieren, eingesetzt. Für die Ernennung und den Auftrag der Studiengruppe vgl. das BR-Prot. Nr. 482 vom 11. März 1991, dodis.ch/57635 sowie die Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat René Felber, vom 13. März 1991, dodis.ch/58855. Vgl. auch die Zusammenstellung Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er Jahren (1993), dodis.ch/T1981.

² Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1729.

³ Zu den Anfängen des KSZE-Prozesses vgl. QdD 31, Dok. 3, dodis.ch/34499, und Dok. 4, dodis.ch/34487, sowie die Zusammenstellung KSZE-Verhandlungen in Helsinki und Genf (1972–1975), dodis.ch/T1409.

den nach Möglichkeit in ausgewogener Weise weiterentwickelt. Für die Entscheidungen wurde das Konsensverfahren vorgesehen.

Erste wichtige Grundlage des KSZE-Prozesses war die am 1. August 1975 in Helsinki von allen Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnete Schlussakte;⁴ ihr Kernstück sind zehn Prinzipien, welche die Beziehungen zwischen den Staaten leiten sollen. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten in Helsinki übernahmen, wurden an regelmässigen Folgetreffen überprüft und ausgebaut. Einzelne Themen wurden an Expertentreffen vertieft.

Die beiden grossen Themen waren in der Folge vor allem Sicherheit und Menschenrechte. Von 1984–86 an der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm⁵ und ab 1989 an den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VVSBM) in Wien⁶ wurden im militärischen Bereich zahlreiche Massnahmen vereinbart, die mehr Transparenz und mehr gegenseitige Kontrolle ermöglichen. Zusätzlich handelten die Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Paktes ab 1989 im Rahmen der KSZE ein erstes Abkommen über konventionelle Streitkräfte (KSE I) aus.⁷

Im Bereich der Menschenrechte bemühten sich die westlichen Staaten über Jahre hinweg um eine Verbesserung des Loses einzelner Menschen, namentlich von Dissidenten, und der gesamten Menschenrechtssituation im Osten. Mit Hilfe von Menschenrechtsgruppen im Westen und im Osten wuchs das Bewusstsein der direkt betroffenen Menschen, dass sie sich u. a. über die KSZE auf ihre Rechte berufen können.

Zwei Faktoren prädestinieren die KSZE, nach der Wende bei der europäischen Architektur eine Rolle zu spielen, einmal ihre ganz Europa und Nordamerika umfassende Teilnehmerschaft (1991 kamen Albanien, Estland, Lettland und Litauen als neue Teilnehmerstaaten hinzu),⁸ zum zweiten die Flexibilität ihrer Strukturen und damit ihre Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten.

So war es denn die KSZE, in deren Rahmen 1990 die Ergebnisse der Wende von 1989 festgeschrieben wurden.⁹ An der Wirtschaftskonferenz in Bonn im Frühjahr 1990 bekannten sich die KSZE-Staaten zu marktwirtschaftlichen Prinzipien;¹⁰ am 2. Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen¹¹ gelang es, weitgehende Regeln über pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, freie Wahlen und Achtung der Menschenrechte niederzuschreiben, die 1991

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, dodis.ch/58821. Vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867, sowie die Zusammenstellung KSZE-Schlusskonferenz in Helsinki, dodis.ch/T1410.

5 Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1839.

6 Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2978.

7 Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1844.

8 Albanien wurde anlässlich des ersten KSZE-Ministerratstreffens vom 19./20. Juni 1991 in Berlin als Teilnehmerstaat aufgenommen, vgl. dodis.ch/58117. Die baltischen Republiken wurden im Rahmen eines zusätzlichen Aussenministertreffens vom 10. September 1991 anlässlich des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension in die KSZE aufgenommen, vgl. dodis.ch/58382.

9 Zu den Entwicklungen im Jahr 1990 vgl. QdD 31, Dok. 33, dodis.ch/56205.

10 Für den Bericht der Schweizer Delegation zur Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 19. März bis 11. April 1990 vgl. dodis.ch/55258.

11 Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1778.

am 3. Treffen in Moskau ergänzt wurden.¹² In Kopenhagen fanden auch erstmals grundlegende Diskussionen über die Problematik nationaler Minderheiten statt, die zu einem eindrucklichen Katalog von Rechten der zu Minderheiten gehörenden Personen führten. Diese Diskussionen wurden im Juli 1991 auf Initiative der Schweiz am Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf weitergeführt.¹³ Auch im Bereich der friedlichen Erledigung von Streitfällen, einem alten Postulat der Schweiz, konnten zu Beginn des Jahres 1991 an einem Expertentreffen in Malta erstmals Ergebnisse erzielt werden.¹⁴

Höhepunkt dieser Entwicklung war 1990 die Aushandlung der Charta für ein neues Europa in Wien und deren Unterzeichnung am KSZE-Gipfeltreffen in Paris am 21. November 1990.¹⁵ Hier kommt die Neuorientierung der KSZE nach der Überwindung der ost-westlichen Konfrontation klar zum Ausdruck. Die Charta ist eine zeitgemässe Fortsetzung der Schlussakte von Helsinki. Neben einem klaren Bekenntnis zu einem friedlichen, demokratischen und einigen Europa, einem umfassenden Katalog der Menschenrechte und einem anspruchsvollen Programm zur Weiterführung der KSZE-Aktivitäten wird mit einer Institutionalisierung der KSZE begonnen. Vor allem für die mittel- und osteuropäischen Staaten ist mit der Auflösung des Warschauer Pakts die KSZE eine Alternative zum Ausbau neuer Sicherheitsstrukturen in Europa. Ihre zum Teil weit gefassten Vorschläge eines europäischen Sicherheitsrates oder eines Rates für Zusammenarbeit fanden indessen bisher keine grössere Unterstützung.¹⁶

Dagegen war man sich einig, dass die KSZE über die bisherigen drei Körbe hinaus eine politische Führungsaufgabe übernehmen sollte, die auch vermehrte Verantwortlichkeit für die Sicherheit in Europa umfasst. So wurde ein politischer Konsultationsmechanismus errichtet durch Treffen der Staats- und Regierungschefs alle zwei Jahre,¹⁷ durch einen einmal pro Jahr tagenden Rat der Aussenminister¹⁸ und den mehrmals jährlich zusammentretenden Ausschuss Hoher Beamter. Dieser Mechanismus wird administrativ unterstützt durch ein Sekretariat in Prag. Ferner wurde in Wien ein Konfliktverhütungszentrum errichtet, das zurzeit vor allem die militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen durchführt, aber auch politische Aufgaben, namentlich im Bereich der friedlichen Erledigung von Streitfällen, erhalten soll. Schliesslich wurde in Warschau ein

¹² Zum Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 10. September bis 4. Oktober 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1940.

¹³ Vgl. QdD 31, Dok. 36, dodis.ch/58114, sowie die Zusammenstellung KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1.–19.7.1991 in Genf, dodis.ch/T1875.

¹⁴ Zum KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1819. Allgemein zum Engagement der Schweiz für die Erarbeitung einer wirksamen Streitschlichtungsmethode im Rahmen der KSZE vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1874.

¹⁵ Charta von Paris für ein neues Europa, dodis.ch/54680. Vgl. QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1806.

¹⁶ Zur Haltung der Schweiz bezüglich einer neuen europäischen Architektur vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1802.

¹⁷ Das nächste KSZE-Folgetreffen war für 1992 vorgesehen, vgl. QdD 31, Dok. 37, dodis.ch/61951, sowie die Zusammenstellung Viertes KSZE-Folgetreffen in Helsinki, dodis.ch/T1946.

¹⁸ Das erste KSZE-Ministerratstreffen fand am 19. und 20. Juni 1991 in Berlin statt, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1944.

Büro für freie Wahlen eröffnet, das auch Wahlbeobachtungen im KSZE-Gebiet koordinieren könnte.

Nicht entscheidungsreif war in Paris ein Dringlichkeitsmechanismus, wonach der Ausschuss Hoher Beamter in Krisenfällen zu Sondersitzungen zusammentreten kann. Seither zeigte sich im Baltikum¹⁹ und in Jugoslawien die Notwendigkeit eines solchen Mechanismus, will die KSZE ihre politische Rolle in Europa ernstnehmen. So verabschiedete der Ministerrat an seiner Juni-Tagung in Berlin einen Dringlichkeitsmechanismus, allerdings unter weniger günstigen Bedingungen als dies noch in Paris möglich gewesen wäre. Er ist zwei Wochen später bereits wegen Jugoslawien angerufen worden. Die vier bisherigen Treffen zur Jugoslawienkrise in Prag – eines pro Monat – haben indessen gezeigt, dass die politische Institutionalisierung noch sehr verbesserungsbedürftig ist und vor allem auch das Instrumentarium für wirksame Massnahmen in der KSZE weitgehend fehlt.²⁰

Die Charta von Paris spricht sich ferner deutlicher als frühere Dokumente dafür aus, dass andere europäische Organisationen in die europäische Architektur einbezogen werden sollten. Vor allem ist man sich bewusst, dass die EG immer mehr eine führende Rolle in Europa und damit auch in der KSZE übernehmen wird. Im Menschenrechtsbereich setzt sich trotz amerikanischer Zurückhaltung eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat durch,²¹ und auf dem Gebiet der Wirtschaft hat man sich neben der ECE/UNO für eine Zusammenarbeit mit der OECD und der Gruppe der 24 Länder, die sich unter Führung der EG mit Osthilfe befasst, entschlossen, selbst wenn die Mitgliedschaft nicht deckungsgleich ist.

2. Gegenwärtige und künftige Tätigkeiten der KSZE

Wichtigstes Ereignis auf dem Terminkalender der KSZE wird das kommende Folgetreffen ab März 1992 in Helsinki sein, an dem sämtliche Themen der bisherigen drei Körbe diskutiert und wohl auch entscheidende Weichen für die künftige KSZE gestellt werden. Im Vordergrund wird die Verbesserung der in der Charta von Paris begonnenen Institutionalisierung stehen, die Frage nach der Rolle der KSZE in der europäischen Architektur, namentlich im Bereich der Sicherheit. Immer mehr wird die Tätigkeit der KSZE von Normativem zum Operationellen wechseln und mit den dazu nötigen Instrumenten ausgerüstet werden müssen.

Im Hinblick auf das Helsinki-Treffen sollten die laufenden Wiener Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und, parallel dazu, ein KSE 1A-Abkommen über konventionelle Streitkräfte abgeschlossen werden, damit nach Helsinki neue Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Abrüstung oder, wie manche Staaten es bevorzugen würden, allgemeiner über Sicherheit in Europa unter allen Teilnehmerstaaten aufgenommen werden können.

¹⁹ Zu den Januarereignissen in Litauen und Lettland vgl. DDS 1991, Dok. 2, dodis.ch/57332, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1979.

²⁰ Die ersten Dringlichkeitstreffen des KSZE-Ausschusses Hoher Beamter zur Jugoslawienkrise fanden am 3./4. Juli, am 8./9. August, am 3./4. September und am 10. Oktober 1991 in Prag statt. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C1977.

²¹ Zum Europarat vgl. DDS 1991, Dok. 57, dodis.ch/58669.

Vor Helsinki wird im November 1991 in Oslo ein Seminar über demokratische Institutionen veranstaltet,²² das vorab den Demokratien in Mittel- und Osteuropa beim Aufbau ihrer Verfassungsstrukturen hilfreich sein wird. Ferner findet Ende Januar 1992 in Prag ein Treffen des Rats der Aussenminister statt,²³ das insofern von besonderer Bedeutung sein könnte, als einige Teilnehmerstaaten dem Rat gewisse Kompetenzen zuweisen möchten, die bisher den traditionellen Treffen der Teilnehmerstaaten zustanden, und so allmählich das Gewicht von den Konferenzen auf den politischen Konsultationsmechanismus verlagern wollen.

Im Bereich der Menschlichen Dimension hat die KSZE in letzter Zeit viel erreicht. Aufbauend auf den Ergebnissen des Wiener Folgetreffens vom Januar 1989²⁴ und der beiden ersten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension in Paris²⁵ und Kopenhagen brachte das 3. Treffen in Moskau eine würdige Abrundung der Bestimmungen. Wurden im Kopenhagener Dokument von 1990²⁶ wichtige Grundregeln für pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie für den Schutz nationaler Minderheiten verankert, so oblag es dem Moskauer Treffen von vergangenem September, im normativen Bereich punktuell einige Ergänzungen anzubringen, beispielsweise bezüglich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Falle eines Ausnahmezustandes, bezüglich des Rechts auf Schutz der Privatsphäre des Einzelnen, der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit oder der Gleichstellung von Mann und Frau. Im Zentrum der Verhandlungen stand in Moskau jedoch die Stärkung des Mechanismus der Menschlichen Dimension, der bei Menschenrechtsverletzungen angerufen werden kann. Gelang es im Wiener Dokument von 1989,²⁷ einen solchen Mechanismus einzuführen, der Informationen auf diplomatischem Wege zulässt, so wurde dieser Mechanismus jetzt auf Missionen von Experten und Berichterstattem ausgedehnt, die sich an Ort und Stelle ein Bild über Menschenrechtsverletzungen machen und nötigenfalls Empfehlungen abgeben können.²⁸ Die Schweiz hat seit Ende 1989 Ideen zu einem Beobachtersystem entwickelt, die nun zu einem grossen Teil berücksichtigt wurden. Jeder Staat kann demnach eine Liste mit drei Experten einrichten, die bei einer noch zu bestimmenden KSZE-Institution verwahrt wird. Diese Experten stehen für freiwillige Missionen auf Ersuchen eines betroffenen Teilnehmerstaates oder für obligatorische Berichterstattermissionen auf Verlangen irgendeines Teilnehmerstaates mit Unterstützung von fünf andern

22 Vgl. dazu den Schlussbericht der schweizerischen Delegation vom 2. Dezember 1991, dodis.ch/58113.

23 Zum KSZE-Ministerratstreffen in Prag vgl. DDS 1992, Dok. 5, dodis.ch/60457, Punkt 1, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1943.

24 Vgl. die Zusammenstellung Drittes KSZE-Folgetreffen in Wien (1986–1989), dodis.ch/T1684.

25 Zum Ersten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE im Juni 1989 in Paris vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1978.

26 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1991, Dok. CSCE/CHDC.43.2. Vgl. dazu dodis.ch/55259.

27 Abschliessendes Dokument des Wiener Treffens 1986 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde vom 15. Januar 1989, dodis.ch/59999.

28 Zu den Mechanismen der KSZE vgl. dodis.ch/58383 und dodis.ch/58393. An seinem Treffen vom 22. Oktober 1991 vereinbarte der Ausschuss Hoher Beamter in Prag, eine KSZE-Berichterstattermision über Menschenrechte in Jugoslawien zu bilden, die von Professor Thomas Fleiner-Gerster von der Universität Fribourg geleitet wurde. Vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1986.

Teilnehmerstaaten, falls bilaterale Informationen nicht zum Ziel geführt haben, zur Verfügung. Der obligatorische Mechanismus kann ferner bei einer besonders ernststen Bedrohung der KSZE-Bestimmungen über die Menschliche Dimension von einem Teilnehmerstaat, unterstützt von neun andern Teilnehmerstaaten, direkt angerufen werden.

Sicher können die Normen der Menschlichen Dimension im einzelnen noch vertieft und verfeinert werden. Immer mehr wird jetzt aber die Anwendung der bestehenden Regeln im Vordergrund der Anstrengungen der KSZE stehen müssen. Dem dient der neue Mechanismus. Dem sollten aber auch künftige Treffen der Teilnehmerstaaten und bestehende KSZE-Institutionen dienen. Grosse Konferenzen über die Menschliche Dimension wie die Treffen von Paris, Kopenhagen und Moskau wird es in Zukunft jedoch kaum mehr geben. Vielmehr sind künftig kurze Treffen zur Überprüfung der Implementierung bestehender Normen und zu einzelnen noch offenen Fragen denkbar, eventuell auch in Form von Seminarien wie das Seminar über demokratische Institutionen in Oslo. Schliesslich stehen im Sinne der Stärkung bestehender Institutionen vermehrte Kontrollbefugnisse des Ausschusses Hoher Beamter und erweiterte Kompetenzen des KSZE-Büros für freie Wahlen in Warschau zur Diskussion.

An den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und über Abrüstung nach Helsinki wird die Schweiz teilnehmen. Sollte es zu weiteren Abrüstungsverhandlungen kommen, wäre unser Land erstmals an konventionellen Abrüstungsverhandlungen beteiligt. Zurzeit finden in Wien Vorbereitungsgespräche im Hinblick auf ein Mandat statt. Die neutralen Staaten konsultieren sich in diesen Fragen regelmässig.²⁹ Einige Staaten, vorab in Mitteleuropa, werden möglicherweise Bedenken gegen weitere einschneidende Abrüstungsvorhaben anmelden, weil ihre Verteidigung nach Auflösung des Warschauer Paktes und der Durchführung der Verpflichtungen aus dem in Paris unterzeichneten KSE I-Abkommen ohnehin schon beträchtlich geschwächt ist. Sie könnten eher für einen Ausbau von Sicherheitsstrukturen und -massnahmen in ganz Europa eintreten. Ausserdem könnte der Zeitpunkt gekommen sein, «open skies» in die KSZE einzubeziehen, eine bisher ausserhalb der KSZE zwischen Mitgliedern der NATO und des Warschauer Paktes geführte Verhandlung über gegenseitige militärische Verifikation mit Flugzeugen.³⁰

Ein Hauptaugenmerk muss in der KSZE auf verbesserte Möglichkeiten des Krisenmanagements gerichtet werden, für das ihr zurzeit nur rudimentäre Strukturen zur Verfügung stehen. Dies zeigt sich deutlich bei der Jugoslawienkrise. Es kommt nicht von ungefähr, dass die EG in diesem Konflikt eine Führungsrolle übernommen hat und für ihre Unternehmungen wie die Monitormission zur Überwachung des Waffenstillstandes oder die Konferenz über Jugoslawien in Den Haag Rücken- deckung bei den andern KSZE-Teilnehmerstaaten sucht. Während die Monitormission durch Mitglieder anderer KSZE-Staaten ergänzt wurde, läuft die Konferenz in Den Haag unter EG-Flagge und tritt die KSZE nur insoweit in Erscheinung, als

²⁹ Zum Treffen der neutralen KSZE-Botschafter und der VSBM-Delegationen aus Wien in Pohlern vgl. dodis.ch/58538.

³⁰ Vgl. die Zusammenstellung Vertrag über den Offenen Himmel, dodis.ch/T1807.

der Vorsitzende des Ausschusses Hoher Beamter³¹ als Beobachter zugelassen ist. Gegenwärtig wäre die KSZE institutionell kaum in der Lage, eine eigene Überwachungsmission oder gar Friedenstruppen, wie sie zum Schutze der Monitoren in der WEU geprüft werden, zu entsenden, obwohl dies eigentlich typische Funktionen der neuen, schwergewichtig operationellen KSZE sein sollten.

In der KSZE muss daher rasch abgeklärt werden, wie die Tätigkeit des politischen Konsultationsmechanismus auf Stufe des Rats und des Ausschusses Hoher Beamter sowie der drei in Paris geschaffenen Institutionen – des Sekretariats in Prag, des Konfliktverhütungszentrums in Wien und des Büros für freie Wahlen in Warschau – ausgebaut werden sollen, um die Handlungsfähigkeit der KSZE effizienter zu gestalten.

Ein Instrumentarium zur Eingrenzung und Bewältigung von Krisen muss über die bestehenden Mechanismen hinausgehen. Der jetzige Mechanismus der Menschlichen Dimension kann in seiner in Moskau verabschiedeten Form zwar hilfreich sein, aber sowohl der Dringlichkeitsmechanismus des Ausschusses Hoher Beamter als auch der militärische Informationsmechanismus bei ungewöhnlichen Truppenbewegungen sind, da sie nur auf Information und nicht auf konkreten Massnahmen aufbauen, in einer ernsthaften Krise nicht wirksam genug. Mehr Durchsetzungsmöglichkeiten könnten mit einem Instrumentarium erreicht werden, das zivile und militärische Beobachtermissionen, Friedenstruppen und nichtmilitärische Massnahmen umfasst. Damit solche Instrumente nutzbringend eingesetzt werden können, müssen ihre Grundmuster erarbeitet und in einer der drei Institutionen verankert sein, damit sie im Krisenfall abrufbar und rasch einsatzbereit sind. In diesem Sinne ist auch wichtig, dass diese Instrumente nach der in der KSZE üblichen Konsensregel verabschiedet werden, im konkreten Krisenfall aber ohne Konsens – dagegen mit einem in der KSZE sich neuerdings einbürgernden «Filter» von mehreren Staaten, der bis zur Formel «alle minus einer» oder «alle minus zwei» reichen kann – eingesetzt werden können.

3. KSZE und Neutralität

Die Neutralität spielte in der KSZE zumindest bis zur Überwindung der Konfrontation zwischen Ost und West eine bedeutsame Rolle. Der schweizerischen Delegation gelang es bei der Aushandlung der Schlussakte von Helsinki im I. Prinzip der souveränen Gleichheit und der Achtung der Souveränität innewohnenden Rechte unter anderem das Recht der Teilnehmerstaaten auf Neutralität zu verankern.³²

Auch im Verhandlungsprozess spielten die neutralen Staaten, oftmals zusammen mit den nichtgebundenen Staaten als Gruppe der N + N eine bedeutsame Rolle.³³ Das Konzept der KSZE, dass Staaten, die während des Kalten Krieges zu zwei verschiedenen Blöcken gehörten, im Konsensverfahren Entscheide treffen sollten, verlangte nach einer Form der Vermittlung. Für diese Aufgaben boten sich Staaten an, die weder Mitglieder der NATO noch des Warschauer Paktes waren. In einer ersten Phase waren dies die neutralen Staaten, die solche Funktionen übernahmen.

31 Im Jahr 1991 war dies der deutsche Diplomat Wilhelm Höynck.

32 Vgl. QdD 31, Dok. 8, dodis.ch/38867.

33 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 23, dodis.ch/72264, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1655.

Allmählich entwickelten sich die N + N zu einer dritten Gruppe, der oft die Aufgabe zukam, zwischen den extremen Positionen der beiden Bündnisse einen Kompromiss zu finden, der von allen mitgetragen werden konnte. In die gleiche Richtung ging die Tradition, dass informelle Arbeitsgruppen von Vertretern neutraler Staaten koordiniert wurden. Vom Koordinator erwartet man, dass er mit einer möglichst objektiven Grundhaltung in der Lage ist, im Verhandlungsprozess konsensfähige Texte zu erarbeiten.

Mit der Auflösung der Blöcke hat auch die Mittlerfunktion der N + N an Bedeutung eingebüsst. Zwar werden immer noch Vertreter neutraler Staaten gebeten, Koordinationsfunktionen zu übernehmen. Mehr und mehr werden aber geeignete Vertreter anderer Staaten ebenfalls mit solchen Aufgaben betraut, wobei heute neben der persönlichen Qualifikation eher das Kriterium kleiner und mittlerer Staaten als jenes der Neutralität eine Rolle spielt.³⁴

Auch die Gruppe der N + N hat ihren Zusammenhalt verloren. Einmal gibt es einzelne Länder, die ihrer politischen Orientierung als neutrale oder nichtgebundene Staaten im neuen Europa, hauptsächlich im Hinblick auf die europäische Integration, einen geringeren Stellenwert als früher beimessen. Zum zweiten hat vor allem die Jugoslawienkrise ihre Schatten auf die Gruppe geworfen, so dass die Zusammenarbeit zurzeit eingefroren wurde.³⁵

Hingegen vertieft sich in gewissen Sektoren der KSZE die Zusammenarbeit der neutralen Staaten.³⁶ Vor allem haben sie gemeinsame Interessen zu vertreten, wo es gilt, neue Instrumente für die Konfliktverhütung und die Konfliktlösung zu erarbeiten. Die Schweiz begrüsst und unterstützt diese neue Intensität neutraler Zusammenarbeit, ist aber auch überzeugt, dass heute je nach der Natur einzelner Projekte auch andere Gruppierungen zu deren Weiterentwicklung gebildet werden sollten. Dies wird schon deshalb nötig sein, weil sich die Situation wohl spätestens ändern wird, wenn die neutralen und wohl auch einige nichtgebundene Staaten der Europäischen Gemeinschaft beitreten,³⁷ die ihrerseits heute eine gewichtige Rolle in der KSZE spielt und oft als Katalysator für die Fortentwicklung des KSZE-Prozesses und neue Aktionen wirkt.

Wenn somit das Neutralitätsstatut eines Staates in der KSZE an Bedeutung verliert, so gilt es doch zusätzlich zu untersuchen, inwieweit die Neutralität durch allfällige neue Instrumente der KSZE berührt werden.

Die in der KSZE diskutierten Instrumente wie Beobachtermissionen, Friedenstruppen oder Sanktionen sind heute bereits in den Vereinten Nationen gebräuchlich.³⁸ Dort herrscht unter Neutralen allgemein die Ansicht vor, solche Aktionen seien mit der Neutralität vereinbar, schon weil die UNO kraft ihrer Mitgliedschaft

³⁴ Zum Bedeutungsverlust der Neutralität vgl. DDS 1990, Dok. 24, dodis.ch/54523, und QdD 31, Dok. 33, dodis.ch/56205.

³⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

³⁶ Vgl. dazu die Zusammenstellung Zusammenarbeit mit den neutralen Staaten, dodis.ch/T1827.

³⁷ Vgl. dazu die Zusammenstellung Vierte Erweiterung der EG: Österreich, Finnland, Schweden (1995), dodis.ch/T1878.

³⁸ Vgl. dazu das im Rahmen der Studiengruppe Neutralität geführte Gespräch mit dem Rechtsberater des UNO-Generalsekretariats, Carl August Fleischhauer, DDS 1991, Dok. 30, dodis.ch/57379, sowie den Abschnitt Neutralität und Vereinte Nationen im Bericht der Studiengruppe Neutralität, dodis.ch/60120, S. 19–21.

universell ist und die Aktionen entweder freiwillig oder für sämtliche Staaten verbindlich sind. Staaten wie Finnland oder Schweden haben sogar nationale Gesetze erlassen, die ausdrücklich die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen und an Sanktionen der UNO regeln.

Ähnliche Aktionen und Massnahmen im Rahmen der KSZE müssen neu auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralität geprüft werden, weil ihnen die Universalität der Verpflichtung fehlt. In der Vergangenheit wurde vor allem bei Sanktionen die Ansicht vertreten, sie seien als regional getroffene Massnahmen nur schwerlich mit der Neutralität vereinbar, weil es sich um eine einseitige Intervention, um eine Parteinahme in einem Konflikt handle. Die neue Situation in Europa wirkt dem jedoch entgegen. Mit der Wende entwickelt sich in Europa eine neue Zusammenarbeit und in der Folge eine zunehmende Solidarität. Die Charta von Paris spricht wörtlich von einem «Europa der Demokratie, des Friedens und der Einheit».³⁹ In einem solchen Europa sollten auch Massnahmen mit zwingendem Charakter Platz haben, sofern sie im Geltungsbereich der KSZE angewendet werden. Denn in diesem eingegrenzten Gebiet kommt solchen Massnahmen eine Ordnungsfunktion zu, wenn Völkerrecht oder andere Verpflichtungen verletzt werden.

Für die Neutralität problemlos sind die Beobachtermissionen, auch wenn es sich nicht um zivile, sondern militärische Beobachter handeln sollte. Dasselbe gilt für Friedenstruppen. Beide Aktionsformen gehören in der UNO traditionell zu den Aufgaben, die von neutralen Staaten wahrgenommen werden; ihre Funktion ist die Förderung einer friedlichen Konfliktlösung und nicht die Bestrafung einer oder mehrerer Konfliktparteien. Man kann sich höchstens fragen, ob es sinnvoll sei, für Europa ein System friedenserhaltender Operationen aufzubauen, wenn bereits die UNO über langjährige Erfahrung und die nötige Infrastruktur verfügt. Zwei Argumente vor allem sprechen dafür. Einmal könnten KSZE-Operationen die UNO entlasten, die weltweit immer mehr zur Konfliktlösung beigezogen wird. Zum zweiten könnten diese Operationen spezifisch auf die Bedürfnisse in Europa zugeschnitten werden, namentlich auch, wenn interne Konflikte gelöst werden müssen. Während für Friedenstruppen wohl im Interesse der Wirksamkeit ihrer Tätigkeit die Zustimmung der betroffenen Parteien und die Freiwilligkeit der Teilnahme gewahrt sein sollten, kann man sich fragen, ob bei Beobachtermissionen analog zu den Berichterstattem in der Menschlichen Dimension auch ein obligatorisches Element gelten sollte. Auch dies wäre mit der Neutralität vereinbar, solange die Mission auf Beobachtung und Überwachung beschränkt bleibt.

Sorgsamer Prüfung bedarf die Vereinbarkeit von friedlichen Massnahmen im Sinne von Sanktionen mit der Neutralität.⁴⁰ Sanktionen sind eine Bestrafung des Rechtsbrechers. Allerdings sollen auch sie zur Wiederherstellung der Ordnung beitragen und nicht Konfliktlösungen präjudizieren. Solange sie von KSZE-Staa-

³⁹ Vgl. dodis.ch/54680.

⁴⁰ Zur Diskussion über die Vereinbarkeit des militärischen Sanktionssystems der UNO mit der schweizerischen Neutralität am konkreten Beispiel der UNO-Sanktionen gegen den Irak und Kuwait vgl. DDS 1990, Dok. 30, dodis.ch/54497. Vgl. dazu ferner den Abschnitt Neutralität und Wirtschaftssanktionen im Bericht der Studiengruppe Neutralität, dodis.ch/60120, S. 21–23.

ten gegen einen KSZE-Staat ergriffen werden, dürften sie im Sinne der europäischen Solidarität von der Neutralität her nicht anders zu behandeln sein als von der UNO ergriffene Sanktionen.

Wichtig ist bei allen drei Instrumenten, den Beobachtern, Friedenstruppen und Sanktionen, dass ihre grundlegenden Mechanismen mit Konsens bestimmt werden. Es ist dann nicht unbedingt erforderlich, dass auch der Beschluss zur konkreten Anwendung eines dieser Instrumente Konsens braucht.

Nicht mit der Neutralität vereinbar wären eigentliche Interventionstruppen. Sie hätten den Charakter einer Allianz der an der Operation Beteiligten. Die Neutralität könnte aber wohl durch eine Nichtteilnahme an einer solchen Truppe gewährt bleiben.

Als Schlussfolgerung kann gesagt werden, dass die Neutralität uns wohl nicht hindern wird, an einer KSZE mit verbesserten Strukturen und zusätzlichen Instrumenten der Friedenswahrung und Friedensschaffung aktiv mitzuarbeiten. Mutatis mutandis gelten dieselben Rahmenbedingungen wie bei der UNO.⁴¹

41 Vgl. dazu DDS 1991, Dok. 30, dodis.ch/57379.

dodis.ch/58114

Notiz des stv. Delegationschefs¹

BERICHT DER SCHWEIZER DELEGATION ÜBER DAS KSZE-
EXPERTENTREFFEN ÜBER NATIONALE MINDERHEITEN (GENF, 1.–19. JULI
1991).² ERGÄNZUNG ZUM BERICHT VOM 12. AUGUST³

Vertraulich

Bern, 1. November 1991

Im Bericht des Chefs der Schweizer Delegation am KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten werden Ablauf und Ergebnisse dieses Treffens mit viel Weitsicht analysiert. In einigen Bereichen bedarf der Bericht indessen nach Ansicht der übrigen Delegationsmitglieder (EDA und EDI)⁴ einer Ergänzung oder einer anderen Wertung. Insbesondere sind sie der Ansicht, dass das Genfer Treffen, bei aller Kritik, insgesamt eine wesentlich positivere Wertung verdient als im Schlussbericht.

1. Zur Vorbereitung

Die Schweiz, welche dieses Treffen anregte, setzte sich mit grossem Nachdruck für die Abhaltung ein.⁵ Dies war um so nötiger, als sich am Anfang viele Staaten gegen ein solches Treffen sträubten. Die Schweiz war sich auch bewusst, welche Bedeutung einer Minderheitenkonferenz zukommt. Denn seit der Zwischenkriegszeit gab es in Europa keine Veranstaltung, welche sich ausschliesslich diesem Thema widmete. Deshalb wurde die *Vorbereitung* des Treffens auch besonders *sorgfältig* an die Hand genommen. Bevor der designierte Delegationschef sein Amt in Bern antrat, wurden nicht bloss alle Botschaften in den KSZE-Staaten

¹ CH-BAR#E2010-01A#2000/217#706* (B.58.71). Diese Notiz wurde von Paul Widmer, Chef des KSZE-Diensts des EDA und stv. Delegationschef, als Ergänzung zum offiziellen Schlussbericht der schweizerischen Delegation beim KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf verfasst. Die Notiz ging u. a. an den Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, Staatssekretär Klaus Jacobi, an alle Direktoren des EDA, an die schweizerischen Vertretungen in den KSZE-Teilnehmerstaaten sowie an die Mitglieder der schweizerischen Delegation. Die hier edierte Kopie ging an den Chef des Politischen Sekretariats, Botschafter Guy Ducrey, und wurde von dessen Stellvertreter Johannes Kunz visiert, vgl. das Faksimile dodis.ch/58114.

² Vgl. zum Expertentreffen die Zusammenstellung dodis.ch/T1875. Allgemein zu den Entwicklungen im KSZE-Prozess vgl. QdD 31, Dok. 35, dodis.ch/58731.

³ Bericht des Chefs der schweizerischen Delegation, Botschafter Jean-Pierre Ritter, vom 12. August 1991, dodis.ch/58111.

⁴ Der Delegation gehörten neben Botschafter Ritter und Widmer der Chef des Menschenrechtsdiensts, Jean-Daniel Vigny, und Reto Dürler vom KSZE-Dienst des EDA sowie Rolf Ritschard, Sektionschef im Bundesamt für Kultur des EDI, an.

⁵ Der Vorschlag zur Abhaltung eines Expertentreffens über nationale Minderheiten war eine von zwei Initiativen der Schweiz am zweiten Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE im Juni 1990 in Kopenhagen, vgl. dazu QdD 31, Dok. 33, dodis.ch/56205, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1778.

angeschrieben,⁶ sondern es wurde auch eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese arbeitete seit dem Spätherbst 1990 Positionen und Vorschläge für die schweizerische Delegation aus.⁷ Überdies wurde ein akademischer Beirat geschaffen, welcher vier grössere Studien und vier kleinere Beiträge zum Problem der Minderheiten in Europa erstellte. Mit diesem Beirat fanden auch individuelle und gemeinsame Sitzungen statt.⁸ Die Bemerkung des Delegationschefs, wonach dieses Treffen nicht sorgfältig genug vorbereitet worden sei, trifft nicht zu.⁹ Tatsächlich ist in den letzten Jahren – abgesehen von der friedlichen Streitbeilegung, die sich auf eine jahrelange, um nicht zu sagen jahrzehntelange Vorbereitung stützen kann¹⁰ – kein KSZE-Treffen so intensiv und in so breitem Kreis vorbereitet worden.

2. Zum Verlauf des Treffens

Genf war erwartungsgemäss kein einfaches Treffen. Kompromisse mussten überall formuliert werden. Unglücklich aber war, dass der Schweizer Delegationschef immer wieder betonte, in der Schweiz gäbe es keine nationalen Minderheiten. Diese Ansicht kann man durchaus vertreten. Aber wenn man sie häufig vorträgt, vermittelt man den Eindruck, das Minderheitsthema gehe inhaltlich die Schweiz nichts an. Eine ähnliche Haltung hatte die Schweiz ja lange auch auf anderen Gebieten eingenommen, also etwa: Man ist für ein gemeinsames Europa, aber ohne uns. Glücklicherweise wurde diese Ansicht auf den Ausflügen ins Tessin und in den Kanton Graubünden von den jeweiligen regionalen oder lokalen Vertretern korrigiert.¹¹

Diese degagierte¹² Haltung kam auch in der sogenannten «Clause 12» oder, wie sie in Genf genannt wurde, «Clause Ritter» zum Ausdruck. Sie besagt, dass nicht alle ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Unterschiede notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führen müssen.¹³ Dies trifft gewiss zu. Aber die Besorgnis, welche diese Feststellung in Form einer allgemeinen Bestimmung erweckte, zeigt sich schon darin, dass nicht weniger als sieben Staaten eine interpretative Erklärung zu diesem Abschnitt abgaben – ein in der Geschichte der KSZE ziemlich seltener Vorgang. Die Gefahr, dass dieser Passus nur allzugerne als «clause échappatoire» benutzt wird, war den meisten Delegationen bewusst.

6 Für die Kreisschreiben vom 7. Januar 1991, unterzeichnet von Paul Widmer, und 11. Januar 1991, signiert von Botschafter Ritter, sowie für die Rückmeldungen über die Minderheitenlage in den respektiven Ländern vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#2001/161#5579* und CH-BAR#E2010A#2001/161#5580* (B.72.09.15.1(30)).

7 Zum Stand der Vorarbeiten vgl. die Notiz an Bundesrat Felber vom 14. Dezember 1990, dodis.ch/59400.

8 Am 25. März 1991 fand eine Tagung des akademischen Beirats mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung in Bern statt, vgl. dazu dodis.ch/59653.

9 Vgl. dazu die Observations critiques von Botschafter Ritter, dodis.ch/58111, Punkt 6.

10 Zum schweizerischen Projekt der Erarbeitung eines Systems der friedlichen Streitbeilegung im Rahmen der KSZE vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1874.

11 Die Exkursion der Delegationsmitglieder im Sonderzug nach Disentis, Lugano und Bellinzona fand am Wochenende des 6. und 7. Juli 1991 statt. Am 13. Juli 1991 fand zudem ein Ausflug in die Grenzregion um Basel statt. Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#5584* (B.72.09.15.1(30)).

12 Handschriftliche Marginalie des Empfängers: (saloppe).

13 Vgl. den Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf 1991 vom 19. Juli 1991, dodis.ch/58112, S. 5.

Die Schweizer Delegation setzte sich mit viel Verve für den *Beobachtermechanismus* ein. Dieses Thema wurde von uns prioritär behandelt. War dies ein Irrtum? Die Schweiz hatte immer die Ansicht vertreten, dass die Verabschiedung von Standards und Normen zwar wichtig ist, dass aber deren Einhaltung noch mehr Aufmerksamkeit verdient. In diesem Sinne brachten wir diesen wichtigen Vorschlag ein.¹⁴ In Genf kamen wir trotz grossem Einsatz mit unserem Anliegen nicht durch. Aber beträchtliche Vorarbeit wurde geleistet. Ohne das Genfer Treffen wäre der Erfolg in Moskau nur schwerlich möglich gewesen. Dort wurde ein Mechanismus verabschiedet, der teilweise über dem liegt, was man in Genf zu erhoffen wagte.¹⁵ Nachträglich darf man wohl sagen, dass die Hartnäckigkeit, mit welcher die Schweizer Delegation dieses wichtige Anliegen verfochten hat, gerechtfertigt war.

3. Zur allgemeinen Einschätzung

Schaut man, was bis anhin in anderen internationalen Foren zum Schutz von nationalen Minderheiten geschehen ist, dann hat man Grund, mit dem Genfer Treffen zufrieden zu sein. Die Vereinten Nationen brachten bisher keine allgemein akzeptierte Definition zustande. Im Europarat verläuft die Diskussion sehr harzig. So wurde beispielsweise der «Venedig-Kommission» («Commission européenne pour la Démocratie par le Droit») nicht einmal gestattet, ihren Entwurf im Namen des Europarates in Genf einzuführen.¹⁶

Eine nüchterne Betrachtung ergibt, dass erstmals ein offener Gedankenaustausch unter allen KSZE-Teilnehmerstaaten erfolgte. Im Dokument von Genf¹⁷ sind auch etliche *neue Massnahmen* enthalten, die weiterführen. Zu diesen gehören: Die Bestimmung, dass Minderheitenprobleme nicht ausschliesslich eine nationale Angelegenheit sind und somit internationale Demarchen zugunsten von Minderheiten nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen werden können; die Empfehlung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch im Kontext von nationalen Minderheiten zu fördern; die Möglichkeit, Wahlbeobachtungen auch bei Wahlen auf regionaler oder lokaler Ebene vorzunehmen – eine Bestimmung, welche für Minderheiten oft wichtiger sein kann als Wahlen auf nationaler Ebene. Dass das Genfer Treffen wertvolle Vorarbeit für den Mechanismus in der menschlichen Dimension leistete, wurde schon erwähnt.

Weshalb der schweizerische Einsatz zugunsten nationaler Minderheiten unseren Bemühungen im Bereich der *friedlichen Streitbeilegung* abträglich sein soll, ist nicht einsichtig.¹⁸ Eine derartige Ansicht wurde übrigens in Genf auch nirgends gehört. Tatsächlich ist es nicht so, dass die beiden Bereiche einander das Wasser abgraben. Sie ergänzen sich vielmehr. Bezeichnenderweise sind es überwiegend die gleichen Staaten, welche sich sowohl gegen Fortschritte bei der friedlichen

¹⁴ Der Vorschlag wurde von den Neutralen und Nichtgebundenen Staaten (N+N) am 27. Juni 1991 an den Exekutivsekretär des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten eingereicht, vgl. dodis.ch/59829.

¹⁵ Zum Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 10. September bis 4. Oktober 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1940.

¹⁶ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#5581* (B.72.09.15.1(30)).

¹⁷ Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf 1991 vom 19. Juli 1991, dodis.ch/58112.

¹⁸ Vgl. dazu dodis.ch/58111, Punkt 7.

Streitbeilegung als auch bei den nationalen Minderheiten stemmen. Gute Verhandlungsergebnisse auf einem Gebiet dürften sich positiv auf das andere auswirken.

Schliesslich darf man festhalten, dass sich das *Genfer Treffen positiv auf das Ansehen der Schweiz* ausgewirkt hat. Unser Land hat frühzeitig – und somit auch rechtzeitig – eine wichtige Initiative ergriffen. Denn tatsächlich kann es keine politische Neuordnung in Europa geben, wenn das Problem der nationalen Minderheiten nicht ernsthaft behandelt wird. Die Schweiz erkannte diesen Sachverhalt und lenkte die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft darauf. Viele Staaten würdigten dies in Genf. Wie dringend nötig die Schweizer Initiative war, beweist der Fall Jugoslawien zur Genüge. Auf der Jugoslawien-Konferenz im Haag bilden die Minderheitenfragen eine Scharnierstelle im Lösungsversuch.¹⁹ Dass im Vertragsentwurf der EG vom 23. Oktober²⁰ auf den Bericht des KSZE-Treffens von Genf verwiesen wird, dürfte beweisen, dass das von der Schweiz initiierte Treffen über den Tag hinausweist. Genf entsprach wohl dem, was Bundesrat Felber in seiner Eröffnungsrede als Hoffnung ausdrückte, nämlich: dass dieses Treffen «einen wichtigen Schritt in Richtung neuer Lösungen» bilde.²¹ Es war ein Schritt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger – ein Schritt, der immerhin bereits operationell verwertbar ist; so geschehen in Den Haag, so geschehen aber auch in Sofia, wo dank den Interventionen von KSZE-Staaten die Partei der Türkischstämmigen zu den Wahlen vom letzten Monat zugelassen wurde.²²

¹⁹ Vgl. dodis.ch/58579. Vgl. zu Jugoslawien auch DDS 1991, Dok. 55, dodis.ch/57983.

²⁰ Gemeint ist der am 23. Oktober 1991 von Chef-Unterhändler Lord Peter Carrington im Rahmen der von der EG im September 1991 einberufenen Haager Friedenskonferenz für Jugoslawien vorgelegte Vermittlungsplan.

²¹ Für die Eröffnungsrede Bundesrat Felbers vom 1. Juli 1991 vgl. dodis.ch/58562.

²² Vgl. dazu dodis.ch/59206. Auch die Schweiz beteiligte sich an der Wahlbeobachtungsmission im Rahmen der Parlamentswahlen vom 13. Oktober 1991 in Bulgarien, vgl. dodis.ch/57489 und dodis.ch/58602.

dodis.ch/61951

Notiz des Vorstehers des EVED, Bundesrat Ogi¹

KSZE-GIPFEL VON HELSINKI (9./10. JULI 1992)

Vertraulich/Nicht für die Presse

Bern, 10. Juli 1992

1. Während der Gipfel von Paris (Nov. 1990) ganz im Zeichen der Überwindung des Kommunismus und des Ost-West-Gegensatzes stand,² beherrschte die *Konfliktverhütung und die Krisenbewältigung* das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki. Dabei ging es um zweierlei: einerseits um die neu ausgebrochenen kriegesischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in Nagorno-Karabach, in Moldowa und in Georgien,³ andererseits um die Mittel, welche sich die KSZE auf diesem Gebiet verschaffen muss, damit sie effizienter wirken kann.

In diesem Zusammenhang ist von grösster Bedeutung, dass die KSZE inskünftig, falls erforderlich, in Zusammenarbeit mit NATO und WEU Operationen durchführen kann.⁴

2. Der Gipfel verabschiedete ein *Dokument*,⁵ welches folgende wichtigste Elemente enthält:

– Das ausführende Organ der KSZE wird gestärkt. Der Vorsitzende kann inskünftig Aufgaben auf zwei Kollegen verteilen. Es entsteht eine Aussenministertrioika.⁶

1 CH-BAR#E8001D#1997/5#2589* (303.6). Diese an den Bundesrat gerichtete Notiz wurde vom Chef des KSZE-Dienstes des EDA, Paul Widmer, verfasst und vom Vorsteher des EVED, Bundesrat Adolf Ogi, unterzeichnet, vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)). Gemäss dem Verhandlungsprotokoll der 24. Sitzung des Bundesrats vom 19. August 1992 wurde die Notiz nicht diskutiert, vgl. das Dossier CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32). Bundesrat Ogi nahm in seiner Funktion als Vizepräsident des Bundesrats aufgrund der krankheitsbedingten Abwesenheit des Vorstehers des EDA, Bundespräsident René Felber, am Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki teil. Für die weiteren schweizerischen Teilnehmenden vgl. den Bericht der schweizerischen Delegation unter der Leitung der Chefin der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafterin Marianne von Grünigen, vom 9. September 1992 zum gesamten Vierten KSZE-Hauptfolgetreffen vom 24. März bis 8. Juli 1992, das mit dem Gipfel von Helsinki beendet wurde, dodis.ch/58860.

2 Vgl. QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685, sowie die Zusammenstellung Gipfeltreffen der KSZE in Paris (19.–21.11.1990), dodis.ch/T1806.

3 Vgl. die Zusammenstellungen Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915; Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190; Transnistrienkonflikt (1992), dodis.ch/T2194, sowie Abchasienkrieg (1992–1993), dodis.ch/T2317.

4 Für eine Standortbestimmung der KSZE in der europäischen Sicherheitsordnung nach dem Gipfel von Helsinki vgl. dodis.ch/62576.

5 KSZE Helsinki-Dokument 1992. Herausforderungen des Wandels, dodis.ch/63292.

6 Vgl. dazu dodis.ch/58860, S. 6.

- Die KSZE erklärt sich zu einer regionalen Abmachung der UNO gemäss Kapitel VIII der UN-Charta.⁷
- Die KSZE ist bereit, «Peacekeeping»-Operationen durchzuführen.⁸
- Ein neues Forum für Sicherheitszusammenarbeit, in welchem auch die neuen Verhandlungen über Rüstungskontrolle stattfinden, wird geschaffen. Diese beginnen im September in Wien;⁹
- Ein zweiwöchiges Expertentreffen zur Ausarbeitung einer Konvention über friedliche Streitbeilegung wird einberufen. Dieses Treffen wird am 12. Oktober in Genf beginnen;¹⁰
- Der Posten eines Hochkommissars für nationale Minderheiten wird geschaffen.¹¹
- Das Genfer UNO-Zentrum für Einsätze bei ökologischen Notfällen wird an das KSZE-Kommunikationsnetz angeschlossen.

3. In den Reden wurden die Neuerungen, welche zu einer aktiveren KSZE führen sollten, begrüsst. Besonders hervorzuheben ist, dass John Major, der auch im Namen der EG sprach, bereits einen *Generalsekretär* verlangte, der den KSZE-Vorsitzenden vertreten kann.¹² Polen anerkennend bot sich, die «*Peacekeeper*» von östlichen Staaten auszubilden. Frankreich betonte die Notwendigkeit eines neuen *Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs*.¹³

4. Bei den aktuellen *Konfliktherden* stand *Bosnien-Herzegowina* im Zentrum der Aufmerksamkeit.¹⁴ Präsident Izetbegovic ersuchte inständigst um mehr als humanitäre Hilfe. Auch Tudjman rief indirekt zu militärischer Intervention auf. Bush seinerseits erklärte, die Hilfsprogramme müssten durchgeführt werden, was immer auch dazu erforderlich sei. Mitterrand forderte einen militärischen Schutz.¹⁵

Die Bereitschaft, militärische Aktionen zumindest zur See durchzuführen, scheint nähergerückt zu sein.

⁷ Für die Haltung der Direktion für Völkerrecht des EDA dazu vgl. ihre Notiz vom 27. Mai 1992 an die schweizerische Delegation beim vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki, dodis.ch/63301. Für die kurze Erklärung der schweizerischen Delegation vom 8. Juli 1992 zum Helsinki-Dokument und dem Kapitel VIII der UNO-Charta vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)).

⁸ Vgl. dazu dodis.ch/58860, S. 8–12, sowie das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992, dodis.ch/61341.

⁹ Gemeint ist das KSZE-Forum über Sicherheitskooperation, das am 22. September 1992 seine Arbeit aufnahm. Zum neu geschaffenen Forum und den daraus resultierenden künftigen Aufgaben der schweizerischen KSZE-Delegation in Wien vgl. dodis.ch/63302.

¹⁰ Zum KSZE-Expertentreffen zur friedlichen Regelung von Streitfällen in Genf vgl. QdD 31, Dok. 38, dodis.ch/61464, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2209. Zum schweizerischen Engagement in diesem Bereich vgl. ferner die Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

¹¹ Zur Minderheitenfrage vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T1683, sowie QdD 31, Dok. 36, dodis.ch/58114.

¹² Für die schweizerische Haltung zur Schaffung des Postens eines Generalsekretärs resp. einer Generalsekretärin sowie zur Institutionalisierung der KSZE im Allgemeinen vgl. dodis.ch/61884. Zur Rede des britischen Premierministers John Major vgl. das Dossier CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4).

¹³ Vgl. QdD 31, Dok. 38, dodis.ch/61464.

¹⁴ Vgl. DDS 1992, Dok. 20, dodis.ch/60663, Punkt III, sowie die Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

¹⁵ Für die Reden des bosnischen Präsidenten Alija Izetbegović, des kroatischen Präsidenten Franjo Tudjman, des US-Präsidenten George Bush sowie des französischen Präsidenten François Mitterrand vgl. das Dossier CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4).

Auf Antrag von Präsident Izetbegovic wurde eine Erklärung zu Jugoslawien verabschiedet, welche auch die von der Fleiner-Mission vorgeschlagenen ständigen Beobachter in der Wojwodina, im Kosovo und Sandschak vorsieht.¹⁶

5. *Weitere Punkte:* Delors erklärte, die EG werde zu Beginn des nächsten Jahres Erweiterungsverhandlungen aufnehmen.

Demirel forderte zur Anerkennung Makedoniens auf.¹⁷

Jelzin sprach vom Nationalismus als der Geissel des 21. Jahrhunderts.

Die baltischen Staaten forderten, wie schon der Ausschuss der Hohen Beamten, mit Nachdruck den raschen und vollständigen Abzug der russischen Truppen aus ihren Staaten. Landsbergis gab am Schluss eine interpretative Erklärung ab, worin er den im Gipfeldokument enthaltenen vagen Zeitvorschlag («early») für den Truppenabzug bedauerte.¹⁸

6. *Schweizer Positionen:* Ich betonte in meiner Rede:¹⁹

- das «Peacekeeping», für welches sich die Schweiz stark eingesetzt hatte;²⁰
- die Wichtigkeit der friedlichen Streitbeilegung²¹ und das nächste Expertentreffen auf Schweizer Boden;²²
- den Minderheitenschutz und die besondere Verantwortung, welche die Schweiz auf diesem Gebiet zu tragen gewillt ist;²³
- die Bedeutung der neuen Verhandlungen über Rüstungskontrolle in Wien, an welchen die Schweiz voll teilnehmen wird;²⁴
- die Einsatzbereitschaft der KSZE-Staaten bei Umweltkatastrophen.²⁵

¹⁶ Für die Erklärung zu Jugoslawien vgl. dodis.ch/63292, S. 1–3. Zu den KSZE-Berichterstattemissionen über Menschenrechte in Jugoslawien unter der Leitung von Professor Thomas Fleiner-Gerster von der Universität Fribourg 1991/1992 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1986.

¹⁷ Zur Anerkennung Mazedoniens vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2103.

¹⁸ Für die Reden von EG-Kommissionspräsident Jacques Delors, des türkischen Premierministers Süleyman Demirel, des russischen Präsidenten Boris Jelzin und des litauischen Präsidenten Vytautas Landsbergis vgl. das Dossier CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4).

¹⁹ Vgl. dodis.ch/61962. Die Rede basiert auf einem Konzept der schweizerischen Delegation beim vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki unter der Leitung von Botschafterin von Grünigen sowie auf Stichworten des schweizerischen Botschafters in Washington, Edouard Brunner, vgl. die Dossiers CH-BAR#E2010A#2001/161#5568* (B.72.09.15.1(26)) und CH-BAR#E8001D#1997/5#2915* (320.4). Botschafter Brunner begleitete Bundesrat Ogi nach Helsinki, um ihn in Fragen des Beitritts zu den Bretton-Woods-Institutionen zu beraten.

²⁰ Vgl. das BR-Prot. Nr. 846 vom 13. Mai 1992, dodis.ch/61341; die Notiz der Sektion Vereinte Nationen und Internationale Organisationen des EDA vom 19. Juni 1992, dodis.ch/62570, sowie das Referat des Delegierten des Generalstabschefs für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, Brigadier Josef Schärli, vom 16. November 1992, dodis.ch/62237, Anhang 2.

²¹ Vgl. die Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

²² Vgl. dazu die Zusammenstellung KSZE-Expertentreffen zur friedlichen Streitbeilegung in Genf (12.–23.10.1992), dodis.ch/C2209. Zum Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof der KSZE vgl. QdD 31, Dok. 38, dodis.ch/61464.

²³ Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten vom 1. bis 19. Juli 1991 in Genf vgl. QdD 31, Dok. 36, dodis.ch/58114, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1875.

²⁴ Vgl. dodis.ch/63302 sowie die Erklärung von Brigadier Schärli an der zweiten Sitzung des Special Committees des Forums vom 19. Oktober 1992, dodis.ch/63305.

²⁵ Die schweizerische Delegation in Helsinki brachte am 20. Mai 1992 einen Vorschlag zur Schaffung von sogenannten Grünhelmen ein, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2404, insbesondere dodis.ch/63145.

7. *Allgemeine Beurteilung:* Die KSZE hat mit dem Gipfel von Helsinki einen Schritt in die richtige Richtung genommen. Angesichts der zahlreichen Konflikte hat sie sich neue Mittel verschafft, um aktiver ins Geschehen eingreifen zu können. Dies ist um so wichtiger, als sie, die alle Staaten Europas und Nordamerikas umfasst, berufen ist, rasch zu handeln und in Zusammenarbeit mit andern Organisationen wirksam durchzugreifen.

Der Gipfel bot die Möglichkeit zu zahlreichen Gesprächen mit Staatsoberhäuptern und Regierungschefs, am Rande der Plenarversammlung oder bei verschiedenen offiziellen Veranstaltungen. Dies ist gerade für ein Land wie die Schweiz, welches bei den andern Gipfeltreffen (G 7, NATO, EG, etc.) nicht dabei ist, von grosser Bedeutung. Schliesslich freut mich, feststellen zu können, dass sich die Schweizer Delegation in der KSZE sehr aktiv einsetzt und mit ihrer engagierten Tätigkeit auch viel Beachtung findet.

8. Über meine bilateralen Kontakte orientierte ich Sie mit einer separaten Notiz.²⁶

²⁶ Vgl. den Bericht über die Gespräche von Bundesrat A. Ogi, Vizepräsident des Bundesrates, mit Vertretern von GUS-Staaten und der Türkei am Rande des KSZE-Gipfeltreffens in Helsinki vom 9.–10. Juli 1992, DDS 1992, Dok. 28, dodis.ch/61195, sowie die Notiz von Bundesrat Ogi an die Mitglieder des Bundesrats vom 10. Juli 1992, dodis.ch/61150.

dodis.ch/61464

Antrag des EDA an den Bundesrat¹

KANDIDATUR GENFS ALS SITZ FÜR DAS BÜRO DES SCHLICHTUNGS-
UND SCHIEDSGERICHTSHOFES DER KSZE

Bern, 27. Oktober 1992

1. Vom 12.–23. Oktober 1992 fand in Genf ein KSZE-Treffen über die friedliche Streitbeilegung statt,² dessen Abhaltung von den Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten an ihrem Treffen vom 9./10. Juli 1992 in Helsinki beschlossen worden war.³ Obwohl provisorisch schon eine zweite Verhandlungsrunde für November 1992 vorgesehen war,⁴ ist es den Teilnehmerstaaten bereits jetzt gelungen, sich auf ein substantielles Paket von Massnahmen für die friedliche Streitregelung zu einigen. Der mit Konsens angenommene Beschlussentwurf mit vier Beilagen, darunter eine Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung in der KSZE, wird dem KSZE-Rat (Gremium der Aussenminister) am 14./15. Dezember 1992 in Stockholm zur formellen Annahme vorgelegt.⁵ Die Konvention ist danach zur Unterzeichnung bereit.

2. Neben der Verbesserung des im Jahre 1991 angenommenen Mechanismus von Valletta,⁶ dem von Grossbritannien eingebrachten Vorschlag für ein neues Vergleichsverfahren und dem US-Anliegen für Streitschlichtung auf Anordnung ist die Annahme einer *Konvention über Schlichtung und Schiedssprechung in der KSZE* herausragendstes Ergebnis des Genfer Expertentreffens. Der Vorschlag für diese

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#17210*. Dieser Antrag wurde vom stv. Chef des KSZE-Diensts des EDA, Reto Dürler, unter der Verantwortung des Dienstchefs Raimund Kunz verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundespräsident René Felber, unterzeichnet. Im Mitbericht vom 27. Oktober 1992 zeigte sich das EFD nicht einverstanden mit dem Antrag und forderte aufgrund der angespannten finanziellen Lage des Bundes u. a. die Kompensation der zusätzlichen Ausgaben innerhalb des Budgets des EDA. Der Bundesrat beschloss lediglich, dass die Kosten für das Hilfspersonal des Büros nicht übernommen werden sollen, vgl. das BR-Prot. Nr. 2000 vom 28. Oktober 1992, Faksimile dodis.ch/61464. Den Einwand, dass die Kandidatur für das Büro des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofs der KSZE den potentiellen UN-Umweltstandort Genf gefährden könnte, entschärfte Bundespräsident Felber damit, dass es sich um zwei ganz unterschiedliche Institutionen und Entscheidungsmechanismen handle, vgl. das Verhandlungsprotokoll der 33. Sitzung des Bundesrats vom 28. Oktober 1992, CH-BAR#E1003#2003/92#3* (4.32), sowie für den Umweltstandort Genf DDS 1992, Dok. 56, dodis.ch/62551.

² Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/T2209.

³ Vgl. dazu QdD 31, Dok. 37, dodis.ch/61951, sowie die Zusammenstellung Viertes KSZE-Folgetreffen in Helsinki, dodis.ch/T1946.

⁴ Für die Verhandlungen in Sachen friedliche Streitregelung in Europa vgl. den Schlussbericht einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe, die im Rahmen des KSZE-Folgetreffens von Helsinki zwischen dem 12. und 22. Mai 1992 zusammenkam, dodis.ch/61885.

⁵ Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2178.

⁶ Zum KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C1819.

Konvention und den damit zu schaffenden Schlichtungs- und Schiedsgerichtshof wurde am KSZE-Folgetreffen in Helsinki zwar von Frankreich und Deutschland eingereicht, die Grundidee geht aber auf einen Vorschlag der Schweiz zurück, den der damalige Rechtsberater des EDA, R. Bindschedler, im Jahre 1973 gemacht hat.⁷ Die Schweiz vertritt dieses Anliegen mithin schon seit fast zwanzig Jahren, das indessen noch im Januar 1991 am Treffen von Valletta unter anderem von Frankreich abgelehnt worden war.

Die Schweiz hat sich schon in Helsinki und danach am Genfer Treffen stark für die Schaffung des Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes eingesetzt und sieht den Erfolg nicht zuletzt als Krönung eines seit Jahrzehnten hartnäckig vertretenen Anliegens.⁸ Ausserdem ist der frühzeitig erreichte Konsens über den Dokumententwurf mit seinen umfassenden Massnahmen ein grosser Erfolg für die KSZE, die sich seit der Wende in Europa um mehr operationelle Aktivitäten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bemüht.

3. Die Konvention sieht die Schaffung eines Büros des Gerichtshofes vor, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und drei anderen Mitgliedern besteht; ferner sind ein Gerichtsschreiber und eine Sekretariatsperson vorgesehen.

Die schweizerische Delegation⁹ hat bereits am Treffen informell verlauten lassen, dass sie am Sitz dieses Büros interessiert ist und Genf dafür vorschlägt. Dieses Anliegen ist im allgemeinen wohlwollend aufgenommen worden. Die Bereitschaft, das eben zu Ende gegangene Treffen zu beherbergen, vor allem aber das langjährige Eintreten der Schweiz für ein bindendes Streiterledigungsverfahren, könnte in einem gewissen Sinne mit der Wahl Genfs als Sitz belohnt werden. Andererseits haben aber auch zahlreiche andere Staaten ihr Interesse für den Sitz des Büros angemeldet. Zu nennen sind Schweden, das als Depositärstaat der Konvention fungieren wird, sowie Malta (Valletta), Österreich (Wien), die Niederlande (Den Haag), Italien (Venedig) und Ungarn (Budapest).

Die Chancen für Genf sind als gut einzustufen. Die Stadt hat eine jahrhundertealte Tradition als Sitz von Schiedsverfahren.¹⁰ Sie ist an zentraler Stelle in Europa gelegen, hat grosse Erfahrung mit internationalen Organisationen und verfügt über ausgezeichnete Kommunikationsmöglichkeiten. Zahlreiche Bibliotheken garantieren umfassende Bestände mit Schwergewicht im Bereich Völkerrecht. Zu nennen sind auch die mögliche logistische Unterstützung der Streitparteien durch ihre Missionen bei der UNO in Genf sowie das reiche Reservoir an ad hoc Personal (Übersetzer, Dolmetscher, etc.), das kurzfristig mobilisierbar ist.¹¹

⁷ Der Rechtsberater des EPD, Botschafter Rudolf Bindschedler, erarbeitete einen ersten Vorschlag für ein System der friedlichen Streitbeilegung im Hinblick auf den Beginn der KSZE-Vorbereitungsverhandlungen im Dezember 1972, vgl. QdD 31, Dok. 4, dodis.ch/34487.

⁸ Zum schweizerischen Engagement für die Erarbeitung einer wirksamen Streitschlichtungsmethode im Rahmen der KSZE vgl. die Zusammenstellung KSZE und friedliche Streitbeilegung, dodis.ch/T1874.

⁹ Die schweizerische Delegation setzte sich aus dem Rechtsberater des EDA, Botschafter Lucius Caflisch, dem stv. Chef der Direktion für Völkerrecht, Minister Blaise Godet, Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst sowie Guillaume Scheurer von der Sektion Völkerrecht des EDA zusammen, vgl. das BR-Prot. Nr. 1842 vom 28. September 1992, dodis.ch/61924.

¹⁰ Für einen historischen Überblick der schweizerischen Schiedspolitik vgl. das BR-Prot. Nr. 331 vom 20. Februar 1959, dodis.ch/14401. Vgl. dazu auch das Schlagwort Öffentlich-rechtliche Schiedsgerichtsbarkeit, dodis.ch/D1352.

¹¹ Vgl. dazu auch das Schlagwort Die internationale Rolle Genfs, dodis.ch/D982.

Nun geht es darum, rasch zu handeln und den Teilnehmerstaaten noch vor dem nächsten Treffen des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE, das anfangs November 1992 stattfindet,¹² die Kandidatur der Schweiz formell anzukündigen.¹³ Ausserdem wäre es äusserst wünschenswert, die nötigen Räumlichkeiten für das Büro kostenlos anzubieten; ein solches Angebot scheint nötig, um im bevorstehenden Konkurrenzkampf bestehen zu können, und könnte vor allem die Staaten Zentral- und Osteuropas, denen die Kosten des zukünftigen Gerichtshofes gewisse Sorgen bereiten, in günstigem Sinn beeinflussen.

4. Der Ausschuss Hoher Beamter der KSZE wird noch vor dem Ratstreffen in Stockholm vom 14./15. Dezember 1992 über den Sitz des Büros befinden, obwohl die Konvention mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht vor 1994 in Kraft tritt. Sie soll vom 15. Dezember 1992 bis zum 31. März 1993 bei der schwedischen Regierung zur Unterzeichnung aufgelegt werden und bedarf der Ratifikation. Ihr Inkrafttreten erfolgt zwei Monate nachdem der zwölfte Teilnehmerstaat seine Ratifikations- oder Beitrittsurkunde hinterlegt hat.¹⁴

5.¹⁵ Au vu de ce qui précède, nous vous proposons d'annoncer au Comité des hauts fonctionnaires la disponibilité de la Confédération à accueillir ladite cour d'arbitrage et son secrétariat à Genève, à lui procurer des locaux répondant à ses besoins, à mettre à disposition les salles de réunion nécessaires pour la cour dans le cadre des disponibilités du Centre international de Conférences de Genève (CICG) et à octroyer une contribution forfaitaire pour la prise en charge du loyer, des frais d'infrastructures et d'installation.

Cette aide financière est accordée à la cour d'arbitrage en se fondant, par analogie, sur les contributions versées aux Secrétariats intérimaires de conventions établis à Genève.¹⁶ Ainsi, dans une première phase, l'engagement serait limité, conformément à la pratique constante en la matière, à une durée de trois ans, renouvelable pour deux ans. Il s'agit ainsi de faciliter la mise en place et le fonctionnement initial de la cour d'arbitrage.

Compte tenu de la forte compétition prévisible en raison du nombre des candidatures pour l'accueil de cette cour et de son secrétariat, il conviendrait également d'autoriser la délégation suisse à faire état, le cas échéant, d'une aide financière aux frais de personnel du secrétariat de la cour d'arbitrage, afin de garder une chance d'obtenir le siège de la cour à Genève. Il est entendu que la délégation suisse n'évoquera cette possibilité qu'en dernier recours.¹⁷

¹² Vgl. dazu den Wochentelex 49/92 vom 30. November 1992, dodis.ch/62397.

¹³ Mit einem Schreiben vom 29. Oktober 1992 informierte Bundespräsident Felber die Aussenminister der KSZE-Staaten über die Absicht der Schweiz, für den Sitz des KSZE-Schiedsgerichts zu kandidieren und hob die Vorzüge der Stadt Genf als Sitzort hervor. Vgl. bspw. das Schreiben an den niederländischen Aussenminister, Hans van den Broeck, dodis.ch/62342. Reaktionen auf dieses Schreiben befinden sich im Dossier CH-BAR# E2010A#2001/161#5613* (B.72.09.15.1(40)).

¹⁴ Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE, abgeschlossen in Stockholm am 15. Dezember 1992, in Kraft getreten für die Schweiz am 5. Dezember 1994, AS, 1995, S. 4392–4413.

¹⁵ Le point 5 est probablement rédigé par le Ministre Godet.

¹⁶ Pour le financement de l'installation du Secrétariat provisoire de la convention sur la biodiversité à Genève, cf. le PVCF N° 799 du 6 mai 1992, dodis.ch/60500.

¹⁷ Lors de sa séance du 28 octobre 1992, le Conseil fédéral décide que les frais du personnel auxiliaire du Bureau ne sont pas pris en charge par la Confédération, cf. le PVCF N° 2000 du 28 octobre 1992, facsimilé dodis.ch/61464.

Conformément à la pratique suivie jusqu'ici (FF 1984 II 1461/1462, 1989 I 1584 et 1200),¹⁸ le Conseil fédéral peut accorder des montants destinés à la prise en charge de loyers pour un tel secrétariat en se fondant directement sur sa compétence en matière de politique étrangère telle que prévue à l'article 102, chiffre 8, de la constitution fédérale.¹⁹ La compétence budgétaire des Chambres fédérales est réservée.

Pour ce qui est de l'engagement de la Confédération à plus long terme, il conviendra de réexaminer la question de la gratuité dans le cadre de l'élaboration du Message aux Chambres fédérales pour la ratification de la Convention de conciliation et d'arbitrage dans le cadre de la CSCE.²⁰

Les coûts annuels pour la première phase ne peuvent être qu'estimés, à l'heure actuelle: environ frs. 60000.– pour les loyers et frs. 6000 pour les charges, soit au total frs. 66000.–. À cela s'ajouteraient, *le cas échéant*, les salaires pour un greffier et trois auxiliaires, soit environ frs. 300000.–, ainsi que, comme investissement unique, les frais d'ameublement, soit environ frs. 50000.–.

Dès que l'emplacement du siège de la cour d'arbitrage aura été déterminé, nous serons en mesure de présenter une proposition au Conseil fédéral pour l'octroi des crédits nécessaires sur la base d'éléments concrets.²¹

18 Cf. le Message concernant l'octroi d'une subvention pour l'établissement du programme général des festivités et manifestations commémoratives de 1991 du 29 août 1984, FF, 1984, II, pp. 1461–1462; la modification du Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme) du 15 décembre 1989, FF, 1989, I, p. 1584, particulièrement l'article 253, et Message concernant le financement de nouveaux prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève pour la construction d'un immeuble administratif à Montbrillant et d'une salle de conférence pour le GATT du 13 février 1989, dodis.ch/59815.

19 Le Conseil fédéral «veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures», RO, 1876, pp. 28–29 et RS, 1947, pp. 33–34.

20 Cf. le Message concernant la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), ainsi que les Traités de conciliation et d'arbitrage avec la Pologne et la Hongrie du 19 mai 1993, dodis.ch/62971.

21 Lors de la troisième réunion du Conseil ministériel de la CSCE à Stockholm les 14 et 15 décembre 1992, Genève est choisie comme siège de la cour, cf. le télex hebdomadaire 52/92 du 21 décembre 1992, dodis.ch/61353.

dodis.ch/65453

Notiz der Politischen Abteilung III des EDA¹

WIENER DOKUMENT 1992: INSPEKTIONERSUCHEN DER
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND AN DIE SCHWEIZ

Bern, 19. Oktober 1993

Fakten

Am 13. Oktober 1993 hat der Geschäftsträger der deutschen Botschaft in Bern dem Unterzeichnenden eine Verbalnote überreicht, in welcher die Bundesrepublik Deutschland um Zulassung einer Inspektion gemäss den Ziffern 77 bis 111 des Wiener Dokuments 1992 im Raum Zurzach–Kreuzlingen–Wil–Wettingen–Zurzach ersuchte.² Am gleichen Tag wurde der Botschaft eine Antwortnote ausgehändigt.³ Darin erklärte sich die Schweiz bereit, das Inspektionersuchen zuzulassen. Vom 18. bis zum 21. Oktober werden vier deutsche Inspektoren eine grössere Truppenübung im Raum Ostschweiz inspizieren.⁴

Hintergrund

Das Wiener Dokument 1992 über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM),⁵ das von allen KSZE-Staaten am 4. März 1992 angenommen worden ist, sieht einschneidende Einhaltung- und Verifikationsbestimmungen vor. *Überprüfungen* und *Inspektionen* sollen es einem KSZE-Staat ermöglichen, sich zu vergewissern, dass einschlägige Verpflichtungen eingehalten und die jährlich ausgetauschten Informationen über Streitkräfte und Hauptwaffensysteme sowie die angekündigten militärischen Aktivitäten der Wahrheit entsprechen.⁶ Um die

1 CH-BAR#E2010A#2001/161#5646* (B.72.09.15.1(41)). Diese Aktennotiz wurde von Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst der Politischen Abteilung III des EDA verfasst und unterzeichnet. Sein Vorgesetzter, Sektionschef Raimund Kunz, liess sie dem Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, den Chefs der Politischen Abteilung I und III, den Botschaftern Franz von Däniken und Robert Mayor, sowie der schweizerischen Delegation bei der KSZE in Wien, der schweizerischen Botschaft in Bonn und dem Chef der Sektion Abkommensvollzug der Abteilung Friedenspolitische Massnahmen des EMD, Oberstleutnant Heinz Staub, zukommen.

2 Vgl. dodis.ch/67489. Geschäftsträger a. i. war Minister Wolf Caledow.

3 Vgl. das Schreiben von Oberstleutnant Staub an den KSZE-Dienst des EDA vom 13. Oktober 1993, dodis.ch/67490.

4 Vgl. dazu den Bericht über die deutsche Inspektion in der Schweiz vom 19. bis 21. Oktober 1993, der den KSZE-Teilnehmerstaaten am 29. November 1993 übermittelt wurde, dodis.ch/65414.

5 Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen, einberufen in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Abschliessenden Dokuments des Wiener Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 4. März 1992, dodis.ch/64907.

6 Zum Verhältnis zwischen Überprüfungen und Inspektionen vgl. das Schreiben des Stabs der Gruppe Generalstabsdienste vom 23. März 1993, CH-BAR#E5560D#2003/350#2093* (910.3).

Möglichkeit von Vertuschungen auszuschliessen, werden die Verifikationsersuchen kurzfristig anberaumt. Von ihrer Zielsetzung her laufen diese Massnahmen darauf hinaus, Ungewissheit und unberechenbares Verhalten im militärischen Bereich durch Offenheit auszuräumen.

Überprüfungen dienen dazu, sicherzustellen, dass die Indienststellung von Truppen, Hauptwaffensystemen und Grossgerät den notifizierten Informationen auch wirklich entsprechen.⁷ Da die Schweiz kein stehendes Heer besitzt, sind die Möglichkeiten von Einhaltungskontrollen durch andere Staaten stark eingeschränkt. Auch unsere Wiederholungskurse, die weniger als 21 Tage dauern, fallen nicht unter den Begriff der meldepflichtigen und dadurch der Verifikation unterstehenden *befristet aktivierten Truppenformationen*. Die Schweiz hat indes auf freiwilliger Grundlage die WKs von 15 Regimentern als befristet aktivierte Truppenformationen notifiziert und diese somit auch für Verifikationskontrollen geöffnet. 1992 ist die schweizerische passive Quote von zwei *Überprüfungen* ausgeschöpft worden (Überprüfungen durch Kanada und Deutschland);⁸ 1993 hat bisher Grossbritannien eine Überprüfung in der Schweiz durchgeführt.⁹ Umgekehrt hat die Schweiz im Mai 1993 in der Russischen Föderation eine Einheit überprüft.¹⁰

Inspektionen dienen der Einhaltungskontrolle angekündigter (oder anzukündigender) militärischer Aktivitäten (Manöver). Der inspizierende Staat hat das Recht, sich während 48 Stunden in einem umfangmässig weitgefassten Gebiet frei zu bewegen und eine Inspektion zu Lande, aus der Luft oder auf beide Arten durchzuführen. Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet mehr als drei Inspektionen pro Kalenderjahr zuzulassen. Inspektionen sind bislang weder in noch von der Schweiz durchgeführt worden.

Im Wortlaut des Wiener Dokuments 1992 («...wenn die Einhaltung der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen in Zweifel gezogen wird.» Art. 78 WD 1992)¹¹ ist noch ein Element des Misstrauens als Relikt aus der Zeit des Kalten Krieges spürbar. Im praktischen Vollzug des WD 1992 ist diesem Grundsatz keine Bedeutung beigemessen worden. Es verhält sich aber doch so, dass bis anhin nur NATO-Staaten Inspektionen auf dem Territorium der Ex-UdSSR (und Polens) sowie Russland in NATO-Staaten durchgeführt haben. Die vormalig in der Gruppe der N+N zusammengeschlossenen Staaten und die mittelosteuropäischen Staaten haben selber keine Inspektionen durchgeführt; es sind bisher auch keine Inspektionersuchen an sie gerichtet worden (Ausnahme deutsche Inspektion in Polen und jetzt deutsche Inspektion in der Schweiz).

⁷ Für die von der Schweiz per 1. Januar 1993 notifizierten Informationen gemäss Wiener Dokument 1992 vgl. den Annual Exchange of Military Information vom 7. Dezember 1992, dodis.ch/58859. Vgl. dazu auch die Notiz von Oberstleutnant Staub vom 20. Januar 1993, dodis.ch/67114.

⁸ Für die Überprüfungen des Panzer Regiments 2 durch Kanada am 3. November 1992 sowie des Artillerie Regiments 11 durch Deutschland am 2. Dezember 1992 vgl. das Dossier CH-BAR#E5560D#2003/350#2091* (910.3).

⁹ Für die Überprüfung des Artillerie Regiments 8 durch Grossbritannien am 16. September 1993 sowie des Panzer Regiments 9 durch Polen am 19. November 1993 vgl. das Dossier CH-BAR#E5560D#2003/350#2105* (910.3).

¹⁰ Vgl. die Berichte des Delegierten des Generalstabschefs für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, Brigadier Josef Schürli, vom 27. Mai 1993, dodis.ch/63458, und vom 1. September 1993, dodis.ch/65415.

¹¹ Vgl. dodis.ch/64907, S. 1487.

Bewertung

Die Schweiz hat sich seit jeher für ein umfassendes und ausgewogenes System der Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa eingesetzt, wie es nunmehr im WD 1992 niedergelegt ist.¹² Erst eine regelmässige und alle Möglichkeiten ausschöpfende Praxis *erga omnes* trägt zur tatsächlichen Festigung und Stärkung des Vertrauens und der Sicherheit in Europa bei. In diesem Sinne ist das deutsche Inspektionsersuchen zu begrüßen. Überprüfungen und Inspektionen verstetigen und vertiefen die militärischen Kontakte zwischen den KSZE-Teilnehmerstaaten. Sie sind Ausdruck und gleichzeitig Antrieb der zunehmenden multilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit. Für die Schweiz ist es wichtig, in diesem Bereich als vollwertiger und gleichberechtigter Partner in diese Sicherheitskooperation eingebunden zu sein.¹³ Deshalb hat die Schweiz freiwillig Truppenformationen angemeldet, die dem Überprüfungsregime des WD 1992 unterstehen; in diesem Geiste haben wir im Mai 1992 auch selbst eine Überprüfung in Russland vorgenommen.¹⁴ Als schweizerischer Vertreter hat überdies Brigadier J. Schärli an einer deutschen Inspektion in Polen teilgenommen.¹⁵

Deutschland seinerseits ist ein überzeugter Anhänger der VSBM. Es unterlässt nichts, was dieses Instrument fördern und konsolidieren kann. Dies geschieht vor allem durch den aktiven Gebrauch der vorhandenen Mechanismen. Die Zahlen sprechen ein klares Zeichen: 4 von insgesamt 9 Inspektionen und 14 von 102 Überprüfungen sind von Deutschland durchgeführt worden.¹⁶

Nebst dem allgemeinen Anliegen der Förderung der VSBM geht es Deutschland bei dem an die Schweiz gerichteten Ersuchen auch darum, geographische und politische Ausgewogenheit zu demonstrieren.¹⁷ Tatsächlich hat Deutschland bisher Inspektionen in Russland, Weissrussland und Polen durchgeführt; auch die von Deutschland vorgenommenen Überprüfungen fanden nahezu ausnahmslos in mittel- und osteuropäischen Staaten sowie auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR statt.¹⁸

¹² Vgl. dazu die Zusammenstellung Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM), dodis.ch/T1718.

¹³ Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

¹⁴ Vgl. Anm. 10.

¹⁵ Die Inspektion fand zwischen dem 29. September und dem 1. Oktober 1993 statt.

¹⁶ Für die Übersicht der 1993 beantragten Inspektionen, Beobachtungen und Überprüfungen vom Dezember 1993 vgl. das Dossier CH-BAR#E5560D#2003/350#2105* (910.3). Für die entsprechende Übersicht aus dem Jahr 1992 vgl. das Dossier CH-BAR#E5560D#2003/350#2091* (910.3).

¹⁷ Vgl. dazu den Bericht über die deutsche Inspektion in der Schweiz vom 19. bis 21. Oktober 1993, der den KSZE-Teilnehmerstaaten am 29. November 1993 übermittelt wurde, dodis.ch/65414.

¹⁸ Am 23. September 1993 lud die Schweiz zudem die KSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen der VSBM zu einem Besuch des Militärflugplatzes Payerne vom 22. bis 24. November 1993 ein. Für den Kurzbericht von Oberstleutnant Staub vgl. dodis.ch/65480.

dodis.ch/61424

*Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Villiger,
mit dem russischen Verteidigungsminister Gratschow¹*

BESUCH DES RUSSISCHEN VERTEIDIGUNGSMINISTERS
PAVEL GRATCHEV (22./23.11.1993)

Vertraulich

Bern, 23. November 1993

Erstmals stattete ein russischer Verteidigungsminister der Schweiz einen offiziellen Besuch ab.² Die relative Offenheit der Gespräche zeugte vom politischen Wandel in Russland. Mein Gesprächspartner zeigte sich selbstbewusst und von der Weltmachtrolle Russlands überzeugt, liess aber auch Sympathie zur neutralen Schweiz durchschimmern. Er legte verschiedentlich Wert darauf, eine Übereinstimmung der Haltungen beider Länder festzustellen, so dass es notwendig war, gewisse Unterschiede in der Auffassung explizit hervorzuheben.³ Insgesamt verlief der Besuch jedoch in einer ausgezeichneten Atmosphäre. Folgendes ist festzuhalten:

1. Lagebeurteilung:

Nach russischer Auffassung stellt heute die Gefahr der Entstehung *lokaler Konflikte* das *grösste Risiko* für die Stabilität in Europa dar. Russische Truppen haben deshalb in diesem Zusammenhang Ordnungsfunktionen zu erfüllen. Auf Wunsch anderer GUS-Mitgliedstaaten, die den Vertrag über kollektive Sicherheit mitunterzeichnet haben, kommen sie im «grenznahen Ausland» zum Einsatz (Armenien, Tadschikistan).⁴ Diese Einsätze dienen nach russischer Darstellung nicht Invasions-, sondern Stabilisierungs- und Verteidigungszwecken. Heute werden sie von Russland finanziert. In Zukunft sollten ihre Kosten jedoch von den anfordernden Staaten getragen werden.

¹ CH-BAR#E5004A#2014/94#613* (092.521-132). Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde unter der Verantwortung des stv. Generalsekretärs des EMD, Bernhard Marfurt, verfasst und vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnet. Kopien gingen an die Mitglieder des Geschäftsleitungs-Ausschusses des EMD sowie an die Politische Abteilung I des EDA.

² Vom 10. bis 14. April 1989 stattete mit Bundesrat Villiger erstmals ein Vorsteher des EMD der Sowjetunion einen offiziellen Besuch ab, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2520. Am 2. September 1993 besuchte mit Andrei Kosyrew erstmals ein russischer Aussenminister die Schweiz. Für die Gespräche mit dem Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie mit Bundespräsident Adolf Ogi vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2519.

³ Vgl. dazu die vorbereitende Zusammenstellung von Hintergrundnotizen und möglichen Fragen des Nachrichtendienstes, dodis.ch/66915.

⁴ Vgl. dazu die thematischen Zusammenstellungen Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190, sowie Tadschikischer Bürgerkrieg (1992–1997), dodis.ch/T2403.

Die internationale Besorgnis wegen der Anwesenheit russischer Truppen in den *baltischen Staaten* ist in den Augen Gratchev's übertrieben.⁵ Diese Truppen seien nicht kampffähig, sondern bestünden im wesentlichen aus logistischen Verbänden. Sie seien einzig darum noch im Baltikum, weil sie wegen des Fehlens nötiger Unterkünfte anderswo nicht untergebracht werden könnten.

Grosse Besorgnis hegen die Russen wegen der Haltung der *Ukraine* zum START-Abkommen.⁶ Die von der Ukraine vorgebrachten Gründe, weshalb die sich in sehr schlechtem Zustand befindlichen Nuklearwaffen nicht abgerüstet werden könnten, seien nicht stichhaltig: Russland wäre bereit, sämtliche ukrainischen Nuklearwaffen zu übernehmen und innert eines Jahres zu entsorgen. Die Ukraine wolle schlicht und einfach eine Nuklearmacht bleiben. Damit würden die nukleare Abrüstung insgesamt und die Non-Proliferations-Politik gefährdet: Andere Staaten mit Nuklearwaffen und nukleare Schwellenländer fühlten sich durch die ukrainische Haltung bestärkt, was zur Folge habe, dass das Risiko einer unkontrollierbaren Verbreitung von Nuklearwaffen und eines allfälligen Nukleareinsatzes zunehme.

Um dieser Gefahr der *Proliferation von Massenvernichtungsmitteln* zu begegnen, sei die Schaffung einer umfassenden internationalen Organisation, einer Art Warnzentrum, vorzusehen. Gratchev hat diese Idee bereits mit seinen amerikanischen, britischen und französischen Kollegen besprochen.⁷ Offenbar schwebt ihm zweierlei vor: Einerseits eine enge Zusammenarbeit zur Verhinderung der nuklearen Proliferation, andererseits die Errichtung eines international abgestützten Warnsystems gegen ballistische Raketen, das er sich auf dem Territorium einer nicht-nuklearen Macht, z. B. der Schweiz, vorstellen könnte. Seine Ausführungen zu diesem Punkt blieben leider etwas unklar. Gesamthaft indessen zeigte er sich extrem beunruhigt durch das Risiko der nuklearen Proliferation und eine mögliche Gefährdung des Non-Proliferations-Vertrags.

Zur *Lage in Russland* betonte Gratchev den Willen der russischen Führung, den «mühsamen» demokratischen Weg entschlossen weiterzugehen. Allerdings würden die Kommunisten diese Anstrengungen bremsen, und leider verfügten die demokratischen Kräfte über keine einheitliche Strategie. Die Armeeführung sei entschlossen, die Armee politisch neutral zu halten. Diese sehr neue Haltung würde von vielen Armeeangehörigen nicht verstanden. Er, Gratchev, setze sich aber dafür ein, dass die Armee ein Stabilisierungsinstrument in den Händen des Präsidenten und der gewählten Regierung bleibe.⁸ In diesem Sinne habe die Armee im Oktober auch zur Verhinderung des Bürgerkriegs beigetragen. Im persönlichen Gespräch wird deutlich, dass der Entscheid, die Armee gegen die revoltierenden Parlamentsmitglieder einzusetzen, Gratchev alles andere als leicht

5 Vgl. dazu die Antwort des Bundesrats auf die Frage 93.5180 Russische Truppen in Estland und Lettland von Nationalrat Ernst Sieber in der Fragestunde vom 4. Oktober 1993, dodis.ch/66071.

6 Am 18. November 1993 beschloss das ukrainische Parlament den Strategic Arms Reduction Treaty (START-1) unter Vorbehalt zu ratifizieren. Vgl. den Politischen Bericht Nr. 19 des schweizerischen Botschafters in Kiew, Armin Kamer, dodis.ch/66334. Vgl. auch dodis.ch/66915, Punkt 2.

7 Armeegeneral Gratschow bezieht sich auf seine Besprechungen mit den Verteidigungsministern Leslie Aspin, Malcolm Rifkind und François Léotard.

8 Vgl. dazu auch die Notiz des stv. Generalsekretärs Marfurt an Bundesrat Villiger vom 17. November 1993, dodis.ch/66069.

gefallen sein dürfte: Damit hatte die Armee in einem Ringen mit damals noch ungewissem Ausgang Stellung bezogen, was für ihre Führung ein unmittelbares persönliches Risiko bedeuten konnte.⁹

2. Perspektiven der europäischen Sicherheitsarchitektur

Die russische und die schweizerische Haltung stimmten darin überein, dass die sicherheitspolitische Stabilität in Europa durch eine wesentliche Verstärkung präventiver Massnahmen verbessert werden sollte. Der KSZE kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Sie muss zu diesem Zweck strukturell gestärkt werden, damit sie in die Lage versetzt wird, drohende Konflikte wirksam und rechtzeitig mit politischen Mitteln zu verhindern.¹⁰

Die Ausführungen Gratchev's zu diesem Punkt liessen durchblicken, dass er sich den Einsatz von militärischer Gewalt im «grenznahen Ausland» zur «Prävention» von Konflikten durchaus vorstellen kann. Meinerseits legte ich deshalb grosses Gewicht auf die Feststellung, dass für die Schweiz der Einsatz von Truppen nur dann in Frage kommt, wenn er einwandfrei durch ein Mandat der UNO oder der KSZE legitimiert ist und sich auf Peacekeeping beschränkt.¹¹ Meines Erachtens lassen die Ausführungen Gratchev's zu diesem Thema wenig Zweifel offen, dass Russland nach wie vor an einer Stabilisierungspolitik mit hegemonialem Hintergrund festhält und diese wenn möglich als Friedenssicherung erscheinen lassen möchte.¹²

Auf politischer Ebene unterstützt Russland das schweizerische Anliegen, im Rahmen der KSZE den Minderheitenschutz zu verbessern.¹³ Gratchev schlug in diesem Zusammenhang die Einberufung einer *internationalen Konferenz in Minsk* vor, an der Minderheiten- und Nationalitätenprobleme besprochen werden sollten.

Was den CFE-Vertrag betrifft, wird Russland demnächst einen offiziellen Antrag für eine Vertragsanpassung stellen.¹⁴ Diese sollte ermöglichen, mehr Truppen in die südlichen Regionen zu verlagern, als gemäss CFE vorgesehen. Nach russischen Angaben stehen sowohl die USA wie auch die BRD diesem Anliegen relativ positiv gegenüber, während es von der Türkei grundsätzlich abgelehnt wird.

9 In der russischen Verfassungskrise löste Präsident Boris Jelzin am 21. September 1993 das Parlament auf, während der Kongress der Volksdeputierten seinerseits Jelzin seines Amtes enthob. Der Machtkonflikt eskalierte mit der versuchten Besetzung des Fernsehstudios Ostankino durch Anhänger der Gegenregierung von Vizepräsident Alexander Ruzkoi. Jelzin liess das Parlamentsgebäude, in dem sich seine Gegner verschanzt hatten, durch die Streitkräfte beschiessen. Am 5. Oktober 1993 fiel der bewaffnete Widerstand gegen Jelzin zusammen. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2521.

10 Zur Stellung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsarchitektur vgl. DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

11 Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 28, dodis.ch/64768, sowie die Zusammenstellung Beteiligung an den Friedenstruppen der Vereinten Nationen (Blauhelme), dodis.ch/T2038.

12 Diese Frage wurde innerhalb der Verwaltung eingehend diskutiert, vgl. dazu das Positionspapier der Politischen Direktion des EDA vom 19. November 1993, dodis.ch/64623, den Bericht des Politischen Sekretariats des EDA vom 16. Dezember 1993, dodis.ch/64944, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2468.

13 Zum KSZE-Expertentreffen über nationale Minderheiten in Genf vom 1. bis 19. Juli 1991 vgl. QdD 31, Dok. 36, dodis.ch/58114, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1875. Für einen Überblick zum schweizerischen Engagement 1993 im Bereich der menschlichen Dimension und den nationalen Minderheiten vgl. dodis.ch/65701, S. 3.

14 Zum Conventional Forces in Europe Treaty (CFE) vgl. QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685, sowie die Zusammenstellung Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, dodis.ch/T1844.

Einer *NATO-Erweiterung* um mittel- und osteuropäische Länder steht Russland negativ gegenüber. Zwar wird das Selbstbestimmungsrecht dieser Länder anerkannt. Sollten aber, so Gratchev an der Pressekonferenz, die baltischen Staaten der NATO beitreten wollen, wäre Russland gezwungen «offensive Gegenmassnahmen» zu treffen. Worin solche Massnahmen bestünden, hat er allerdings nicht ausgeführt.

Russland sieht in der NATO nach wie vor in erster Linie die Militärallianz. Deshalb sei es problematisch, wenn diese Organisation in der europäischen Sicherheitsarchitektur eine Rolle übernehmen wolle. Nötig sei eine Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und *allen* mittel- und osteuropäischen Staaten. Russland fürchtet offensichtlich, durch die gegenwärtige Erweiterungsdiskussion in eine Aussenseiterposition versetzt zu werden, was auf keinen Fall akzeptiert würde.

Die amerikanische Initiative «*Partnership for Peace*» wird auch von den Russen grundsätzlich begrüsst. Doch sei notwendig, dafür zu sorgen, dass die dort vorgesehene bilaterale Zusammenarbeit durch einen «gemeinsamen Mechanismus», an dem alle Interessierten beteiligt sind, kontrolliert werde. PFP in der jetzigen Form müsse von Experten überarbeitet werden, um eine gesamteuropäische Abstützung der Zusammenarbeit sicherzustellen. Meinerseits habe ich zu diesem Thema das schweizerische Interesse an PFP dargelegt, gleichzeitig aber betont, dass für uns eine Zusammenarbeit nur unter Wahrung der Neutralität in Frage komme und der Beitritt zu einer Militärallianz ausgeschlossen sei.¹⁵

3. Neue russische Verteidigungsdoktrin

Erstmals hat sich ein Mitglied der russischen Führung in Europa öffentlich im Detail zur russischen Verteidigungsdoktrin geäussert.¹⁶ Die Ausführungen Gratchev's waren in mehrfacher Hinsicht hochinteressant.

Gemäss der neuen Doktrin wird die russische Armee für Verteidigungszwecke, für friedensfördernde und -erhaltende Aktionen, als Unterstützung der Truppen des Innenministeriums für Einsätze im Innern und als Katastrophenhelfer eingesetzt. Kernwaffen sind vorwiegend ein politisches Mittel zur Kriegsverhinderung, doch wird ihr Einsatz nicht ausgeschlossen.

Der Einsatzraum der russischen Armee umfasst Russland und das «grenznahe Ausland». Dazu sind die GUS-Staaten zu zählen, die den kollektiven Verteidigungsvertrag mitunterzeichnet haben. Dies wird in der Doktrin nicht explizit festgehalten. Damit behält sich die russische Führung natürlich verschiedene Optionen offen, unter anderem auch jene eines Einsatzes ausserhalb des genannten Gebiets (vgl. z. B. den Einsatz in Georgien, das im Gegensatz zu Armenien und Tadschikistan nicht GUS-Mitglied ist).¹⁷

Auf militärischer Ebene geht es bei derartigen Einsätzen um die «operative Stabilisierung von Spannungsherden», was sowohl Verteidigungs- wie Angriffs-

¹⁵ Vgl. dazu DDS 1993, Dok. 54, dodis.ch/65281, sowie die Zusammenstellung Partnerschaft für den Frieden, dodis.ch/T2275

¹⁶ Die Grundsätze der Militärdoktrin der Russischen Föderation wurden von Präsident Jelzin am 2. November 1993 verabschiedet. Vgl. dazu dodis.ch/66915, Punkt 4.

¹⁷ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung Abchasienkrieg (1992–1993), dodis.ch/T2317.

handlungen umfassen kann. Auch hier taucht somit das Thema «Prävention durch militärischen Angriff» implizit wieder auf.

Wichtigstes Instrument der russischen Armee sollen in Zukunft hochbewegliche Eingreiftruppen bilden, deren Rückgrat aus Luftlande- und Lufttransporttruppen sowie motorisierten Schützentruppen besteht. Weiterentwickelt werden auch die Luftstreitkräfte und die U-Boot-Streitkräfte, während die übrigen Seestreitkräfte sowie die übrige Landarmee reduziert werden sollen.

Die neue Armeedoktrin wird keine parlamentarische Genehmigung erhalten. Die Regierung behält sich vor, sie in eigener Verantwortung an die laufende Entwicklung anzupassen, falls nötig.

4. Schweizerisch-russische Zusammenarbeit

Mein russischer Kollege lud den schweizerischen Generalstabschef zu einem offiziellen Besuch nach Russland ein.¹⁸ Dies im Hinblick auf die Fortführung des beidseitig als wertvoll empfundenen Dialogs. Auf dieser Ebene sollen auch weitere Kontaktmöglichkeiten diskutiert werden, wie z.B. ein Offiziersaustausch etc. Meinerseits brachte ich den Vorschlag vor, in Erinnerung an General Suworow's Alpenfeldzug einen sportlichen Anlass durchzuführen, wo eine gemeinsame schweizerisch-russische Soldatenpatrouille Suworow's Zug durch die Alpen nachvollzieht. Ich betonte, dass es sich dabei um einen sportlichen Anlass handle. Details würden später festgelegt.¹⁹

¹⁸ Für den offiziellen Besuch des Generalstabschefs, Korpskommandant Arthur Liener, bei den Streitkräften der Russischen Föderation vom 29. Juli bis 6. August 1994 vgl. dodis.ch/65056.

¹⁹ Der für September 1994 geplante «Erinnerungsmarsch» fand gemäss einer Mitteilung des Militärprotokolls «infolge Finanzproblemen der russischen Delegation nicht statt», vgl. das Dossier CH-BAR# E5004A#2014/94#35* (005.332-004).

dodis.ch/62509

Antrag des EDA und des EMD an den Bundesrat¹

KSZE: SCHWEIZERISCHE KANDIDATUR FÜR DEN VORSITZ 1996²

Vertraulich

Bern, 23. Juni 1994

1. Ausgangslage

Aufgrund des gemeinsamen Antrages von EDA und EMD vom 29. Oktober 1993 hat der Bundesrat am 10. November 1993 beschlossen, dass sich die Schweiz für den KSZE-Vorsitz im Jahre 1995 disponibel hält und eine Kandidatur für 1996 oder eines der darauffolgenden Jahre vorbereitet und zu gegebener Zeit bei den KSZE-Teilnehmerstaaten offiziell anmeldet.³ Im folgenden beantragen wir Ihnen, dass die Schweiz für die KSZE-Präsidentschaft 1996 kandidiert, legen Ihnen die Erwägungen für diesen Entscheid dar und unterbreiten Ihnen die personellen und finanziellen Auswirkungen.

2. Mandat des KSZE-Vorsitzlandes

Die KSZE bestand ursprünglich aus einer Folge von einzelnen Treffen von längerer oder kürzerer Dauer und hatte keine permanenten Strukturen. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sie sich schrittweise zu einer internationalen Institution entwickelt. Sie hat 1990 die Einrichtung des «amtierenden Vorsitzenden» und 1992 den Posten des Generalsekretärs geschaffen, der sein Amt Mitte 1993 angetreten hat.⁴ Das Mandat des Generalsekretärs ist vorderhand auf administrative Aufgaben beschränkt, sein Sekretariat ist relativ bescheiden. Die politische Bedeutung des Generalsekretärs wird aber zunehmen.

Der amtierende Vorsitzende nimmt angesichts dieses bescheidenen Organisationsgrades die Exekutivfunktion der KSZE wahr. Gemäss seinem, im Helsinki-Dokument 1992 festgelegten Mandat, ist der Vorsitzende im Namen des Rates (Aussenminister) und des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig. Im Bereich der Konfliktprävention und der Krisenbewältigung

¹ CH-BAR#E1004.1#1000/9#17291*. Dieser Antrag wurde von Linus von Castelmur vom KSZE-Dienst der Politischen Abteilung III des EDA unter der Verantwortung von Dienstchef Raimund Kunz verfasst und vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Kaspar Villiger, unterzeichnet.

² Vgl. dazu die Zusammenstellung Schweizer OSZE-Präsidentschaft 1996, dodis.ch/T2233.

³ Tatsächlich fällte der Bundesrat diesen Grundsatzentscheid in seiner Sitzung vom 17. November 1993, vgl. das BR-Prot. Nr. 2102, dodis.ch/62713. Vgl. dazu auch DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714, sowie die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Robert Mayor, vom 19. November 1993, dodis.ch/64971.

⁴ Vgl. QdD 31, Dok. 37, dodis.ch/61951. Als erster Generalsekretär der KSZE amtierte der deutsche Diplomat Wilhelm Höynck. Vgl. dazu die Notiz von KSZE-Dienstchef Kunz, dodis.ch/65701.

nimmt er politische Leitungsfunktion wahr. Bei diesen Aufgaben wird er vom Vorgänger und Nachfolger im Amt unterstützt; zusammen bilden sie die Troika. Der Vorsitz wechselt jährlich, die Mitgliedschaft in der Troika dauert insgesamt drei Jahre.⁵

Was die Zusammensetzung der Troika betrifft, hat sich ein stillschweigend geltendes Rotationsprinzip eingebürgert, das eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Regionen sowie der Europäischen Union gewährleistet. So haben bisher Deutschland, die ehemalige Tschechoslowakei und Schweden diese Funktion wahrgenommen. Dieses Jahr ist Italien und nächstes Jahr Ungarn Vorsitzland. 1996 ist ein westliches Nicht-EU-Land an der Reihe.⁶ Für 1997 und 1998 haben bereits Dänemark und Polen ihre Kandidatur angekündigt. Norwegen ist für 1996 interessiert, gibt einer schweizerischen Kandidatur aber den Vortritt.⁷

3. Ziele einer schweizerischen Kandidatur

Was die Ziele einer schweizerischen Kandidatur betrifft, ist grundsätzlich folgendes zu sagen: Nicht wir, sondern die Verhältnisse, die in und zwischen den einzelnen KSZE-Staaten 1996 herrschen werden, werden den Inhalt unseres Vorsitzjahres hauptsächlich bestimmen. Die Bedürfnisse für das Krisenmanagement im KSZE-Raum 1996 sind heute nicht bekannt. Voraussehbar ist, dass die Präventivdiplomatie und verschiedene Formen friedenserhaltender Aktionen auch 1996 die Aktivitäten des Vorsitzenden massgeblich prägen werden.

Unter dieser Voraussetzung können wir uns folgende Ziele setzen:

Als Vorsitzland beabsichtigt die Schweiz, der KSZE ein ausgeprägteres Profil zu geben.

Sie wird der präventiven, stillen Diplomatie und der Förderung demokratischer Werte Priorität beimessen. Sie wird die Aktivitäten und den Einsatz des Hochkommissars für nationale Minderheiten voll unterstützen und die Wirksamkeit der Langzeitmissionen stärken. Sie wird sich dafür einsetzen, dass die bestehenden KSZE-Verfahren zur Förderung der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen gestärkt und operationeller gestaltet werden.

Die Schweiz wird sich für eine klarere Arbeitsteilung und eine vertiefte Zusammenarbeit unter den verschiedenen, auf verwandten sicherheitspolitischen Gebieten tätigen Organisationen einsetzen. Das Verhältnis zur UNO soll nach dem Prinzip der Subsidiarität gestaltet werden: Zuerst hat sich die KSZE als regionale Abmachung im Sinne der UNO-Charta mit einer krisenhaften Entwicklung zu befassen, erst dann, wenn und wo nötig, die UNO.

Dem Ausbau der Zusammenarbeit mit andern Organisationen bei den operationellen Massnahmen ist besonderes Gewicht zu geben. Die KSZE hat bei den

⁵ KSZE Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, dodis.ch/63292, Kapitel I, Art. 12–22.

⁶ Der kanadische Aussenminister André Ouellet, dessen Land ursprünglich Interesse am KSZE-Vorsitz für das Jahr 1996 geäussert hatte, erklärte am 24. März 1994 gegenüber Bundesrat Cotti den Verzicht auf eine Kandidatur, vgl. die Notiz des Leiters der schweizerischen Delegation bei der KSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tschanner, vom 25. März 1994, dodis.ch/69485.

⁷ Anlässlich seines Besuchs in Wien vom 21. Juni 1994 wurde dem Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, von KSZE-Generalsekretär Höynck bestätigt, dass es keine anderen Kandidaturen für den Vorsitz im Jahr 1996 gebe, vgl. dodis.ch/70296.

politischen Konfliktlösungsbemühungen eine zentrale Rolle zu spielen. Wenn Friedenstruppen von Drittstaaten oder -organisationen eingesetzt werden, muss die KSZE die Einhaltung internationaler Prinzipien bei deren Einsatz mit eigenen Monitoren überwachen.

Die Konflikte in den Nachbarstaaten Russlands (ehemalige Sowjetunion) werden aus heutiger Sicht die KSZE am meisten beschäftigen. Die Schweiz wird sich auch dafür einsetzen, dass die KSZE eine wesentliche Rolle im früheren Jugoslawien spielen wird, wenn es darum geht, die Rehabilitation der vom Krieg zerrütteten Region an die Hand zu nehmen.

Schliesslich wird sich die Schweiz für eine weitere Effizienzsteigerung namentlich mittels einer Verstärkung der Rolle des Generalsekretärs einsetzen. Der Aufbau einer Bürokratie, die Schaffung rechtlicher Verpflichtungen sowie die Aufhebung des grundsätzlich geltenden Konsensprinzips sollen jedoch nicht angestrebt werden. Ferner wird die Schweiz für eine wesentlich bessere Informationspolitik der KSZE sorgen.

4. Chancen und Risiken einer schweizerischen Präsidentschaft⁸

Mit der Übernahme des KSZE-Vorsitzes führt die Schweiz ihre bisherige Politik sowohl institutionell wie materiell weiter. Es ist traditionelle Politik der Schweiz, sich in den Organisationen besonders zu engagieren, in denen sie Vollmitglied ist. Sie legt ihr Schwergewicht auf die Förderung demokratischer Werte und menschenrechtlicher Aspekte und hat sich in diesen Bereichen internationales Ansehen erworben.

Die Natur des KSZE-Vorsitzes bringt es mit sich, dass nur eine beschränkte Anzahl von Teilnehmerstaaten für dieses Amt in Frage kommt. Die Schweiz gehört zu den Ländern, welche die politischen Voraussetzungen erfüllen sowie den dafür notwendigen Aufwand leisten können. Die Übernahme der Präsidentschaft durch die Schweiz wird von den andern KSZE-Staaten erwartet. Als neutrales Land mit dem Ruf eines engagierten Teilnehmerstaates ist seine Kandidatur für 1996 umso willkommener, als andere Staaten durch den politischen Kalender (Präsidentschaftswahlen in den USA und Russland, Regierungskonferenz in der Europäischen Union) erheblich gebunden sind.

Mit der Übernahme des Vorsitzes werden wir der KSZE und ihren Teilnehmerstaaten einen Dienst leisten, der in der einen oder anderen Form, früher oder später, Anerkennung finden wird. Wir werden vor allem auch ein Zeichen eines ernsthaften Engagements für Sicherheit und Frieden in Europa setzen.

Ein Verzicht auf den Vorsitz hätte schlechte Wirkung und wäre erklärungsbedürftig. Er wäre zudem im Widerspruch zu unseren aussenpolitischen Zielsetzungen, zu denen der Ausbau einer ausgreifenden Sicherheitspolitik gehört.⁹

⁸ Vgl. dazu die Notizen von KSZE-Dienstchef Kunz sowie Botschafter Mayor, beide vom 30. März 1994, dodis.ch/69481 bzw. dodis.ch/69484, welche Staatssekretär Kellenberger am 11. April 1994 an Bundesrat Cotti übermittelte, vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#7150* (B.72.09.15.1(55)0). Vgl. ferner die Notiz von Botschafter von Tschärner an Bundesrat Cotti vom 18. März 1994, dodis.ch/68236.

⁹ Zum Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 1. Oktober 1990, dodis.ch/56097, vgl. DDS 1990, Dok. 19, dodis.ch/54937; DDS 1991, Dok. 22, dodis.ch/59498, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C1840.

Mit der Übernahme des Vorsitzes markieren wir schweizerische Präsenz auf der politischen Landkarte Europas in einer Phase, in welcher der Schweiz politisch noch eine stärkere Marginalisierung droht.

Der KSZE-Vorsitz wird uns die Möglichkeit geben, ein Kontaktnetz zu knüpfen, das wir sonst nicht knüpfen könnten.

Mit der Ausübung des KSZE-Vorsitzes werden wir Erfahrung im Krisenmanagement sammeln und unser Wissen über Ost- und Südosteuropa erheblich vertiefen. Beides erhöht die Leistungsfähigkeit unseres aussenpolitischen Apparates.

Die Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz birgt aber auch *Risiken*:

Das Ergebnis der Volksabstimmungen des 12. Juni spricht für eine Zurückhaltung im Bereich der Aussenpolitik.¹⁰ Unser Engagement in der KSZE könnte in der Öffentlichkeit als ein Schritt in Richtung UNO-Beitritt falsch interpretiert werden.

Die Übernahme der KSZE-Präsidentschaft hätte eine vorübergehende Schwerpunktsetzung auf die gesamteuropäische Sicherheitspolitik zur Folge.

Unsere Gestaltungsmöglichkeiten und Erfolgchancen in der KSZE sind beschränkt. Ihre Aktionsfähigkeit hängt von den jeweiligen Interessen der Hauptakteure sowie den divergierenden Auffassungen namentlich Russlands und der NATO-Staaten über ihre Rolle ab. Eine Klärung der «europäischen Sicherheitsarchitektur» hängt vor allem auch von der jeweiligen Interessenlage der grösseren Teilnehmerstaaten ab. Die KSZE hat ausserdem in den Augen verschiedener Teilnehmerstaaten an Bedeutung in der europäischen Sicherheitspolitik verloren.¹¹ Es ist deshalb nicht sicher, ob wir alle unsere Zielsetzungen erreichen können, und es besteht keine Gewähr, dass das Kosten/Nutzen-Verhältnis positiv ausfallen wird.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen¹²

Auf der Grundlage der Erfahrungen Schwedens und Italiens wird sich der *personelle Aufwand* im folgenden Rahmen bewegen:

Das EDA wird für das eigentliche Präsidialjahr 1996 voraussichtlich insgesamt sieben diplomatische Stellen einzusetzen haben: vier an der Zentrale, wovon zwei im Botschafterrang, und drei bei der KSZE-Delegation in Wien. Für die beiden Troikajahre 1995 und 1997 dürften die drei zusätzlichen Stellen in Wien und die Hälfte des Aufwandes an der Zentrale genügen.¹³

Für den Sekretariatsbereich müssen mindestens drei Stellen bereitgestellt werden.

Zur Zeit nicht bezifferbar ist der zusätzliche personelle Aufwand verschiedener Dienste an der Zentrale (insbesondere Politische Abteilung I, Politisches Se-

¹⁰ Das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen wurde am 12. Juni 1994 in einer Referendumsabstimmung mit einem Nein-Anteil von 57,2% abgelehnt, vgl. BBl, 1994, III, S. 1254. Zu den aussenpolitischen Folgen dieses Entscheids vgl. DDS 1994, Dok. 27, dodis.ch/67399, sowie Dok. 28, dodis.ch/67773.

¹¹ Zur Stellung der Schweiz in der europäischen Sicherheitsarchitektur vgl. DDS 1993, Dok. 43, dodis.ch/62714.

¹² Vgl. dazu die Notiz von Staatssekretär Kellenberger an Bundesrat Cotti vom 7. Juni 1994, dodis.ch/67579.

¹³ Vgl. dazu die Dienstanweisung des EDA über die Einsetzung eines OSZE-Koordinationsstabs in Bern vom 14. Februar 1995, dodis.ch/69686, sowie für Wien das Dossier CH-BAR#E2210.10A#2001/121#126* (736).

kretariat, Menschenrechtsdienst) und auf verschiedenen Aussenposten, denen im Zusammenhang mit dem KSZE-Vorsitz neue Aufgaben erwachsen.

Auch muss für KSZE-Missionen ein Pool von temporär einsetzbaren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des EDA sowie von externen Fachleuten bereitgestellt werden. Der damit einhergehende Zusatzbedarf an Stellen (Stellvertretungen) ist ebenfalls noch nicht bezifferbar, da er von den durchzuführenden Missionen abhängt.

Den durch die Übernahme des KSZE-Vorsitzes vorübergehend zusätzlich abzudeckenden Stellenbedarf wird das EDA nach Möglichkeit¹⁴ mittels Verzichtsplanning und mittels der im Rahmen der Departementsreorganisation zu erwartenden Stellenumverteilung bereitstellen.

Das EMD dürfte für die beratende Begleitung, die eventuelle Planung und Durchführung von Präventivmissionen und Peacekeeping-Operationen eine Personalreserve von 5 bis 10 militärischen Beratern sowie zusätzliche nachrichtendienstliche Kapazitäten bereitzuhalten haben. Diese sind zu bezeichnen und für bedarfsweise Unterstützung bei erhöhter Betreuungsintensität von KSZE-Missionen auf Abruf bereitzuhalten. Dem Delegierten des Generalstabschefs für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung an der Delegation in Wien¹⁵ müsste ausserdem wenigstens ein militärischer Berater zugeteilt werden. Diese Stellen sind durch departementsinterne Verschiebungen zu besetzen.

Für die Planung und Durchführung des einmal jährlich stattfindenden KSZE-Wirtschaftsforums benötigt das BAWI temporär zwei zusätzliche Stellen.¹⁶

Was den *finanziellen Aufwand* betrifft, ist im Vorsitzjahr für die Wahrnehmung der Exekutivfunktionen, der operativen Leitung der KSZE-Missionen, für die erhöhte Teilnahme in den Missionen sowie für damit zusammenhängende Infrastrukturkosten mit einem Betrag von 2 Mio Fr. zu rechnen.

Wenn ein Ratstreffen durchzuführen ist – ob dies der Fall ist, hängt vom Datum des 1996 in Portugal stattfindenden Gipfeltreffens ab – muss zusätzlich mit 1 Mio Fr. gerechnet werden. Im ersten Troika-Jahr ist mit 1 Mio und im dritten noch mit 500 000 Fr. zu rechnen. Die Präsidentschaft inklusive die beiden Troika-Jahre kämen insgesamt mit dem Ratstreffen auf rund 4,5 Mio Fr. zu stehen.

Hierzu ist zu sagen, dass letztes Jahr der Finanzplan 1995–97 für die KSZE wegen der zu erwartenden zunehmenden Tätigkeit dieser Organisation entsprechend erhöht wurde, so dass die eingestellten Beträge diese Mehrausgaben decken können.

¹⁴ Aufgrund des Mitberichts des EJPD vom 28. Juni 1994 wurde in Punkt 2 des Beschlussdispositivs zum Stellenbedarf des EDA die Formulierung «nach Möglichkeit» gestrichen, vgl. das Faksimile dodis.ch/62509.

¹⁵ Brigadier Josef Schärli.

¹⁶ Aufgrund des Mitberichts des EVD vom 28. Juni 1994 wurde Punkt 6 des Beschlussdispositivs zu den Stellen für das Bundesamt für Aussenwirtschaft wie folgt ergänzt: «Ces postes seront mis à la disposition de l'OFAEE par la réserve des auxiliaires du Conseil fédéral», vgl. das Faksimile dodis.ch/62509. Aufgrund des Mitberichts des EJPD vom 28. Juni 1994 wurde zudem das Beschlussdispositiv um einen Punkt 7 ergänzt: «Im Hinblick auf den nächsten Personalvoranschlag sind im Rahmen der Generalsekretären-Konferenz die Anstrengungen der einzelnen Departemente offenzulegen, die sie unternommen haben, um Stellen departementsintern zur Bewältigung neuer Aufgaben freizuspielen», vgl. das Faksimile dodis.ch/62509. Zu den Sitzungen der Konferenz der Generalsekretäre vgl. das Dossier CH-BAR#E1010C#2004/80#21* (205).

6. Würdigung

Nach sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile und in Anbetracht des verhältnismässig beschränkten finanziellen Aufwandes sind wir zum Schluss gekommen, dass sich die Übernahme des KSZE-Vorsitzes 1996 durch die Schweiz rechtfertigt. Der Vorsitz würde das Ansehen der Schweiz in den internationalen Gremien stärken und böte dem Land die Gelegenheit, aktiv an der Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik mitzuwirken. Die Schweiz würde dadurch auch Verantwortung übernehmen, ein Signal der Solidarität setzen und dem strapazierten Begriff der Guten Dienste Inhalt verleihen.

7. Antrag

Aufgrund dieser Erwägungen beantragen wir Ihnen, dass die Schweiz ihre Disponibilität für die Übernahme der KSZE-Präsidentschaft 1996 formell bestätigt und ersuchen Sie, den beiliegenden Beschlussentwurf zu genehmigen.¹⁷

¹⁷ Der Bundesrat diskutierte den Antrag in seiner Sitzung vom 29. Juni 1994: «La proposition du DFAE de présenter la candidature de la Suisse pour la présidence de la CSCE en 1996 ne suscite pas d'objections. Le Conseil n'est par contre pas d'accord de prévoir du personnel supplémentaire. M. Cotti indique que la réorganisation de son département lui permettra de libérer les capacités en personnel nécessaires pour remplir cette nouvelle tâche.» Vgl. das Verhandlungsprotokoll der 23. Sitzung des Bundesrats, dodis.ch/69639, S. 7. Für den Beschluss vgl. das Faksimile dodis.ch/62509. Vgl. ferner die Zusammenstellung Reorganisation des EDA (1994–1996), dodis.ch/T2567. Im Anschluss an die Sitzung wurde eine Pressemitteilung zur Disponibilität der Schweiz für den KSZE-Vorsitz 1996 veröffentlicht. Am 30. Juni 1994 kündigte Botschafter von Tschanner die schweizerische Kandidatur im Ständigen Ausschuss der KSZE in Wien an; Bundesrat Cotti informierte schriftlich den italienischen Aussenminister Antonio Martino als Amtierenden Vorsitzenden der KSZE, vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#7150* (B.72.09.15.1(55)0). Die formelle Entscheidung wurde im Dezember 1994 anlässlich des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest getroffen, vgl. QdD 31, Dok. 42, dodis.ch/67456.

dodis.ch/67456

Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti¹

KSZE: GIPFELTREFFEN DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS
IN BUDAPEST 5./6.12.1994²

Bern, 9. Dezember 1994

Von diesem nach dem Ende des Kalten Krieges zum dritten Mal stattgefundenen KSZE-Treffen der 52 Staats- und Regierungschefs³ konnte nicht erwartet werden, dass es die zunehmend auseinanderstrebenden sicherheitspolitischen Interessen der verschiedenen Akteure unter einen Hut bringen konnte – es hat sie vielmehr offen an den Tag gelegt.

Präsident Jelzin hat klargemacht, dass europäische Sicherheitspolitik ohne tatsächliche Mitbestimmung Russlands nicht gemacht werden kann. Dies betrifft die Frage der NATO-Osterweiterung und die Politik in Ex-Jugoslawien ebenso wie die Rolle der KSZE in den Konflikten im Kaukasus und in Zentralasien.

Zur NATO-Osterweiterung hat Präsident Jelzin mit klaren Worten die russischen Vorbehalte angekündigt. Es ist unter diesen Umständen fraglich, ob die NATO – trotz gegenteiliger Beteuerung Präsident Clintons (zur NATO-Osterweiterung hätte kein Staat ein Vetorecht) – die in Aussicht gestellte Erweiterung schaffen wird.

Was Bosnien betrifft, hat die russische Delegation ihr Veto gegen die Verabschiedung einer Erklärung zu BiHac eingelegt, weil ihr das Wort von den serbischen Aggressoren nicht passte.⁴

1 CH-BAR#E4801.2#2004/5#338* (5). Diese vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnete Informationsnotiz an den Bundesrat wurde höchstwahrscheinlich vom Leiter der schweizerischen Delegation bei der KSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tscharnner, verfasst. Sie wurde den Mitgliedern des Bundesrats für dessen Sitzung vom 12. Dezember 1994 vorgelegt. Das hier edierte Exemplar stammt aus den Handakten des Vorstehers des EJPD, Bundesrat Arnold Koller.

2 Vom 10. Oktober bis zum 2. Dezember 1994 fand in Budapest die KSZE-Überprüfungskonferenz statt, die das Gipfeltreffen vorbereitete. Die schweizerische Delegation wurde von Botschafter von Tscharnner geleitet. Vgl. dazu auch die Schreiben Botschafter von Tscharnners an den Vorsteher des EFD, Bundespräsident Otto Stich, vom 20. Oktober 1994, dodis.ch/68191, sowie an Bundesrat Cotti vom 21. Oktober 1994, dodis.ch/68196. Für den ausführlichen Schlussbericht der Delegation vom Dezember 1994 vgl. dodis.ch/66396. Zu den prozeduralen Aspekten der Budapester Konferenz vgl. die Notiz von Botschafter von Tscharnner an Bundesrat Cotti vom 12. Dezember 1994, dodis.ch/68195. Vgl. auch die Zusammenstellung dodis.ch/T2486.

3 Für das KSZE-Gipfeltreffen in Paris vom 19. bis 21. November 1990 vgl. QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1806; für dasjenige in Helsinki vom 9. und 10. Juli 1992 vgl. QdD 31, Dok. 37, dodis.ch/61951, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T1946.

4 In seiner Antwort auf die Frage 94.5278 Scheitern des KSZE-Gipfels von Budapest von Nationalrat Maximilian Reimann äusserte der Bundesrat am 12. Dezember 1994 explizit sein Bedauern, «dass sich die Teilnehmerstaaten nicht auf eine Erklärung zur Lage in Bosnien-Herzegowina einigen konnten», vgl. Amt. Bull. NR, 1994, IV, S. 2233 f., sowie das Verhandlungsprotokoll der 40. Sitzung des Bundesrats, dodis.ch/67770, S. 3.

Ein Grundsatzdokument über das *Verhältnis der KSZE zum russischen Peacekeeping* im «Nahen Ausland», über welches schon seit einem Jahr verhandelt wird, fand keinen Konsens. Ein Satz zu unserer Haltung – Peacekeeping kann von einem Staat oder von mehreren Staaten übernommen werden: Zentral ist das klare und gründliche Monitoring der OSZE.⁵ Fortschritte konnten jedoch bei den Konfliktlösungsbemühungen in *Nagorno-Karabach* erzielt werden. Russland ist die Kopräsidenschaft in der für die KSZE handelnde Minsker Gruppe übertragen worden: Der Gipfel hat die Entsendung einer multinationalen KSZE-Peacekeeping-Einheit grundsätzlich beschlossen.⁶

Und die KSZE? Angesichts dieser divergierenden Interessen wird ihre wichtigste Aufgabe in der Zukunft darin bestehen müssen, Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen. Damit wird sie nur Erfolg haben, wenn es ihr gelingt, Moskau eine europäische Heimstatt, nicht aber eine verbriefte Sonderrolle zu gewähren.

Die Beschlüsse, welche am Gipfel verabschiedet wurden, sind in diesem Lichte zu sehen:

- Die Staats- und Regierungschefs haben die Bedeutung und die Rolle der KSZE für die *gesamteuropäische* Sicherheitskooperation unterstrichen und sie haben sich verpflichtet, diese Kooperation zu vertiefen. Zu diesem Zweck sind die Strukturen durch Erteilung von z. T. neuen, politisch ausgeprägteren Mandaten gestärkt worden. Die KSZE ist ausserdem in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umgetauft worden. Diese Namensänderung hat keine Auswirkungen auf den politischen Charakter ihrer Verpflichtungen.

- Der Gipfel hat weiter einem russischen Vorschlag folgend den Auftrag erteilt, die Form der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einer eingehenden Prüfung zu unterziehen, ein neues «Modell gemeinsamer und umfassender Sicherheit für das 21. Jahrhundert» auszuarbeiten und dieses dem nächsten Gipfel zu unterbreiten.

- Die Schwerpunktsetzung im operationellen Bereich auf Konfliktverhütung wurde bestätigt. Nicht angenommen werden konnte der deutsch/holländische Vorschlag, welcher der KSZE eine Erstzuständigkeit für Konflikte in ihrem Gebiet zusprechen wollte. Wären in einem Konflikt Sanktionsmassnahmen notwendig gewesen, hätte die KSZE gemäss diesem Vorschlag den Fall mit entsprechenden Empfehlungen, allenfalls ohne die Zustimmung der Konfliktparteien, an den Sicherheitsrat weiterleiten können. Zu diesem letzten Punkt verweigerte Armenien seine Zustimmung.

⁵ Für die schweizerische Haltung zu verschiedenen von anderen Staaten unterbreiteten Vorschlägen vgl. die Notiz des Chefs des KSZE-Diensts des EDA, Raimund Kunz, vom 7. September 1994, dodis.ch/69692. Zum russischen Peacekeeping im «nahen Ausland» vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2468.

⁶ Zu einer möglichen schweizerischen Beteiligung an Peacekeeping-Operationen in Bergkarabach vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2675. Die Schweiz wurde in Budapest als künftiges Troika-Mitglied in die Minsker Gruppe der KSZE aufgenommen, die zwischen Armenien und Aserbaidschan vermittelte, vgl. dodis.ch/68858. Am Rande des Gipfels kam es zu einer kurzen Unterredung des armenischen Präsidenten Lewon Ter-Petrosjan mit Bundespräsident Stich bezüglich der Disponibilität der Schweiz für die Beherbergung von Gesprächen unter den Konfliktparteien, vgl. dodis.ch/65309. Es folgte am 9. Dezember 1994 ein Gespräch Bundespräsident Stichts mit dem armenischen Aussenminister Wahan Papasjan in Bern, vgl. dodis.ch/67555.

– Der Beschluss über die menschliche Dimension unterstreicht deren Bedeutung für Sicherheit und Stabilität. Fragen der Durchsetzung der Menschenrechte sollen regelmässig im Ständigen Ausschuss zur Diskussion gebracht werden.

– Im militärischen Bereich sind konkrete Erfolge erzielt worden. Dazu gehören die Verabschiedung eines Verhaltenskodexes, die Genehmigung von Grundsätzen zur Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen und die Annahme eines Mandates zur Schaffung eines neuen Rahmens für Rüstungskontrollverhandlungen.

Die von Bundespräsident Stich geleitete *Schweizer Delegation*⁷ hat für diesen Gipfel in folgenden Bereichen Schwerpunkte gesetzt: Sie hat sich für eine bessere Arbeitsteilung zwischen KSZE und der UNO sowie für die möglichst enge Zusammenarbeit der KSZE mit dem Europarat und dem IKRK eingesetzt. Die Rolle der KSZE für die gesamteuropäische Sicherheitspolitik kann wesentlich gestärkt werden, wenn ein konzentrierter politischer Dialog geführt wird. Wir befürworteten deshalb die Durchführung von pro Jahr zwei bis drei kurzen Sessions des Ausschusses der Hohen Beamten auf der Ebene der politischen Direktoren. Wir haben uns mit eigenen Vorschlägen dafür eingesetzt, dass Situationen, in denen Menschenrechte und KSZE-Prinzipien verletzt werden, regelmässig im Ständigen Ausschuss zur Debatte stehen und dass solche Situationen vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte abgeklärt werden können.⁸ Schliesslich sind für uns die Ergebnisse im militärischen Bereich wichtig. Unsere besonderen Interessen sind darin respektiert.⁹

Das verabschiedete Gipfeldokument «Auf dem Weg zu einer echten Partnerschaft in der neuen Ära»¹⁰ gibt der zukünftigen OSZE viele Impulse. Es wird ihre Herausforderung sein, die beschworene Sicherheitspartnerschaft in Europa mit Inhalt zu füllen. Die Schweiz, welche zum Troika-Mitglied ernannt wurde und 1996 Ungarn als Vorsitzland ablösen wird, wird an der Verwirklichung dieser Aufgabe an prominenter Stelle mithelfen können.¹¹

7 Die schweizerische Delegation umfasste neben Bundespräsident Stich Bundesrat Cotti, Botschafter von Tschanner, den Chef der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Robert Mayor, den Delegierten des Generalstabschefs für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, Brigadier Josef Schärli, sowie KSZE-Dienstchef Kunz. Vgl. das BR-Prot. Nr. 2055 vom 28. November 1994, dodis.ch/67715.

8 Für den Vorschlag der schweizerischen Delegation vom 15. November 1994 vgl. dodis.ch/66396, Beilage 4. Vgl. dazu auch die Erklärung der schweizerischen Delegation vom 18. Oktober 1994, dodis.ch/68629.

9 Für die Schwerpunkte der schweizerischen Delegation vgl. das Schreiben von Botschafter von Tschanner an Bundesrat Cotti vom 27. September 1994, dodis.ch/68192, sowie den Schlussbericht der Delegation vom Dezember 1994, dodis.ch/66396.

10 KSZE Budapester Dokument 1994. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter vom 6. Dezember 1994, dodis.ch/69689. Vgl. dazu auch das BR-Prot. Nr. 1415 vom 13. September 1995, dodis.ch/69510.

11 Zur schweizerischen Kandidatur für den KSZE-Vorsitz 1996 vgl. QdD 31, Dok. 41, dodis.ch/62509, sowie die Zusammenstellung Schweizer OSZE-Präsidentschaft 1996, dodis.ch/T2233. Mit der Wahl am Gipfeltreffen vom Budapest wurde die Schweiz Mitglied der Troika, die aus dem amtierenden, vorherigen und nachfolgenden Vorsitzenden der OSZE bestand.

dodis.ch/62659

Exposé du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, à la commission politique étrangère du PRD Suisse¹

LA PRÉSIDENTE SUISSE DE L'OSCE²

[Berne,] 21 septembre 1995

Tout d'abord, je tiens à vous rappeler les motifs qui ont incité le Conseil fédéral à poser sa candidature à la présidence de l'OSCE.³ Il s'agissait de manifester l'attitude d'ouverture signalée par le rapport de politique étrangère dans un secteur peu contesté en Suisse.⁴ La Suisse a participé activement à l'OSCE et à la CSCE depuis 20 ans, donc dès les origines. Le vingtième anniversaire de la signature de l'acte final des Accords d'Helsinki sera du reste commémoré à Genève les 19 et 20 octobre dans le cadre de deux séminaires.⁵ Il s'agit de poursuivre, au niveau multilatéral,⁶ la tradition des bons offices de la Suisse, en sachant que les conflits se déroulent toujours plus manifestement au plan multilatéral. L'OSCE est l'une des rares

1 CH-BAR#E2850.3#1999/322#7* (2). Cette allocution du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, est tenue à l'hôtel Schweizerhof à Berne le 21 septembre 1995 à midi, devant la commission politique étrangère du Parti radical-démocratique (PRD) suisse. L'allocution est introduite par un mot de bienvenue du Président de la commission, le Conseiller national Ernst Mühlemann, et suivie d'une discussion. Pour le déroulement de la séance et la liste des personnes présentes, cf. le procès-verbal du secrétariat général du PRD, dodis.ch/71590. La version originale de cet exposé est rédigée en allemand par le Chef de l'État-major de coordination pour la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) du DFAE, l'Ambassadeur Raimund Kunz, puis traduite en français. La version bilingue ici éditée porte l'annotation manuscrite du Conseiller fédéral Cotti dans la marge: effectivement tenuto, cf. le facsimilé dodis.ch/62659.

2 Le contenu du discours du Conseiller fédéral Cotti devant le Groupe parlementaire OSCE du 27 septembre 1995, CH-BAR#E2010A#2005/342#7153* (B.72.09.15.1(55)0), correspond largement à l'exposé ici édité. Cf. aussi le discours du Conseiller fédéral Cotti à la Conférence des Ambassadeurs du 22 août 1995, DDS 1995, doc. 39, dodis.ch/71507.

3 Le Conseil fédéral décide le 29 juin 1994 de la candidature suisse pour la présidence de l'OSCE en 1996, cf. QdD 31, doc. 41, dodis.ch/62509. Lors du sommet de Budapest en décembre 1994, la candidature de la Suisse est acceptée par les États membres de la CSCE, cf. QdD 31, doc. 42, dodis.ch/67456, ainsi que la compilation dodis.ch/C2822.

4 Pour le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993, cf. QdD 15, doc. 44, dodis.ch/54677. Cf. également DDS 1994, doc. 11, dodis.ch/66378, ainsi que la compilation dodis.ch/T1981. Annotation manuscrite barrée et partiellement illisible du Conseiller fédéral Cotti dans la marge, qui contient très probablement les mots: [...] Katalog der Mechanismen, Sicherheitsmodell [...]. Pour l'élaboration d'un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe au XXI^{ème} siècle dans le cadre de l'OSCE, cf. la compilation dodis.ch/T2826.

5 Pour un aperçu de ces deux séminaires, cf. la brochure éditée par la Section OSCE du DFAE en décembre 1995, dodis.ch/71502.

6 Annotation manuscrite illisible du Conseiller fédéral Cotti dans la marge.

organisations dont nous soyons membre, et *il convient donc de s'engager*.⁷ En d'autres termes, la présidence de l'OSCE de l'an prochain représentera la priorité majeure de notre politique étrangère parallèlement aux négociations⁸ avec l'UE.

Nous abordons cette présidence dans un esprit *réaliste*. Différentes circonstances nous donnent à penser que c'est l'attitude la plus adéquate. Il ne semble guère possible de résoudre à court terme les conflits résultant de l'effondrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, et *l'OSCE ne dispose que de modestes moyens*. Comme vous le savez, l'OSCE n'emploie pas plus de 150 personnes, la plupart *dans des fonctions administratives*. Les actions de cette organisation dépendent largement de la *volonté*⁹ et de *initiative* des États-membres. Elle est dépourvue de moyens de coercition, prend ses décisions sur une base *consensuelle* et se sert donc exclusivement de procédures coopératives de résolution des conflits. Elle n'en demeure pas moins un *instrument important* pour la coopération en matière de sécurité en Europe, vu qu'elle a¹⁰ la possibilité d'intervenir dans certaines circonstances. La Tchétchénie en est un exemple marquant.¹¹

Un danger se profile en rapport avec les trop *grandes attentes*¹² alimentées dans l'opinion publique par des *médias toujours avides de sensation*.¹³ Le contraste objectif entre ces attentes, et la faiblesse de l'OSCE et nos moyens limités pourraient engager¹⁴ une déception générale au sujet de la politique étrangère. Nous devons donc constamment rappeler le caractère *objectivement limité* de nos possibilités, tout en *insistant sur notre volonté de les exploiter pleinement*.

Les tâches principales de l'OSCE relèvent avant tout de la diplomatie préventive et de la prévention des conflits. L'OSCE¹⁵ s'occupe avant tout des conflits dans les pays de l'ancienne Union soviétique: elle assume des missions à long terme dans les pays baltes, en Ukraine, en Moldavie, en Géorgie et au Tadjikistan. Elle est notamment à la recherche d'une solution politique du conflit du Nagorny-

7 Annotation manuscrite barrée et partiellement illisible du Conseiller fédéral Cotti dans la marge, qui contient très probablement les mots: [...] 1) Gute Dienste 2) CH-NL (Spiez) Monitoring System andern Ländern anbieten. La Suisse offre à la future Organisation pour l'interdiction des armes chimiques un programme de formation pour des inspecteurs, entre autres dans le laboratoire AC de Spiez, cf. la notice de la Section maîtrise des armements et du désarmement du DMF du 7 juillet 1994, dodis.ch/74529, ainsi que les dossiers CH-BAR#E5572-01#2010/52#99* et CH-BAR#E5572-01#2010/52#124* (065).

8 Correction manuscrite de: aux négociations bilatérales. Sur l'état des négociations avec l'UE cf. DDS 1995, doc. 49, dodis.ch/71254.

9 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: politique.

10 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: seule.

11 Annotation manuscrite du Conseiller fédéral Cotti partiellement illisible dans la marge, qui contient très probablement les mots: 1) Zivile Gesellschaft Ost-Europakredit [...] 2) Bosnien → Beobachtermission, Serbien, die [...] unterstützen, Bosnien als Staat anerkennen, Wiederaufbau soll Rückkehr garantieren. Sur les crédits de programme concernant la coopération renforcée avec les États d'Europe centrale et orientale, cf. DDS 1994, doc. 44, dodis.ch/67575. Sur la situation en Bosnie-Herzégovine et l'engagement de l'OSCE dans l'ex-Yougoslavie ainsi qu'en Tchétchénie, cf. QdD 31, doc. 44, dodis.ch/70173, et doc. 57, dodis.ch/69366, ainsi que les compilations Guerres de Yougoslavie, dodis.ch/T1915, et Première guerre de Tchétchénie, dodis.ch/T2571.

12 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: qui pourront être.

13 Le 20 novembre 1995, un séminaire pour les médias s'est tenu à Berne avec des contributions de l'Ambassadeur Kunz, du Chef de la Section OSCE du DFAE, Martin Dahinden, ainsi que de son collaborateur Guillaume Scheurer, cf. dodis.ch/73909, et la revue de presse du 22 novembre 1995, dodis.ch/73910. Cf. aussi le Vade-mecum OSCE d'août 1995, dodis.ch/68234.

14 Correction manuscrite du Conseiller fédéral Cotti: engendrera nécessairement.

15 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: de fait.

Karabakh.¹⁶ Mais dans l'ex-Yougoslavie, elle ne s'est chargée que de tâches de soutien ponctuelles.

Nous concentrons nos *préparatifs* sur la seconde moitié de cette année de troïka¹⁷ en vue d'établir des contacts avec les États des différentes zones de conflit ainsi qu'avec les acteurs les plus concernés. Nos voyages en Asie centrale¹⁸ avaient cette finalité, et nous visiterons encore les *pays baltes*¹⁹ et le *Caucase* (secrétaire d'État Kellenberger),²⁰ et procéderons à des consultations notamment à Moscou,²¹ Washington et Bruxelles.²²

Nous ne pourrons²³ pas *définir intégralement* nous-mêmes notre programme.²⁴ Il dépendra des *développements de la situation*, pas toujours prévisibles. Différents événements tels que le Sommet de l'OSCE à Lisbonne et la Conférence d'examen que nous présiderons, figurent au calendrier OSCE de l'an prochain.²⁵ Mais nous tenons à *définir les accents de notre présidence et à orienter nos actions vers un nombre d'objectifs limité*.²⁶

Die OSZE versteht sich als Wertegemeinschaft. Namentlich in der Charta von Paris 1990 haben sich ihre Teilnehmerstaaten zu Demokratie, zu den Menschenrechten und den Grundrechten sowie zum Minderheitenschutz verpflichtet in der Überzeugung, dass dauerhafte Sicherheit und Stabilität nur auf der Basis dieser Werte verwirklicht werden kann.²⁷ Die Förderung demokratischer Institutionen und die Ent-

16 Cf. la compilation dodis.ch/T2190.

17 Pour l'état des préparations de la présidence de l'OSCE au milieu de l'année, cf. la notice du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, au Conseiller fédéral Cotti du 26 juin 1995, dodis.ch/73005, ainsi que les commentaires du Chef de la Délégation permanente de la Suisse auprès de l'OSCE à Vienne, l'Ambassadeur Benedikt von Tschärner, du 19 juillet 1995, dodis.ch/73911.

18 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: „en Slovénie.. Pour le voyage du Conseiller fédéral Cotti du 8 au 11 août 1995 en Ouzbékistan, Tadjikistan et Kirghizistan, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral dodis.ch/68520, pour sa visite en Slovénie du 1^{er} septembre 1995, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral dodis.ch/68521.

19 Pour le voyage du Conseiller fédéral Cotti du 4 et 5 octobre 1995 en Lituanie et Estonie, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral dodis.ch/68524.

20 Pour le voyage du Secrétaire d'État Kellenberger du 10 au 17 octobre 1995 en Azerbaïdjan, Géorgie et Arménie, cf. DDS 1995, doc. 48, dodis.ch/71729.

21 Pour les entretiens des Ambassadeurs von Tschärner et Kunz à Moscou du 28 et 29 septembre 1995, cf. dodis.ch/70513, pour la visite du Conseiller fédéral Cotti du 28 novembre 1995, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral dodis.ch/68528.

22 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: Bonn, Paris. Pour le voyage du Conseiller fédéral Cotti à Ottawa, Washington et Bonn du 7 au 10 novembre 1995, cf. QdD 31, doc. 45, dodis.ch/68523. Une visite à Paris a lieu le 15 février 1996, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral, dodis.ch/68530.

23 Ajout manuscrit du Conseiller fédéral Cotti: bien-sûr.

24 Pour une liste des événements liés à la présidence de l'OSCE pour l'agenda 1996, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#7153* (B.72.09.15.1(55)0).

25 Pour le Sommet de l'OSCE à Lisbonne le 2 et 3 décembre 1996, cf. la compilation dodis.ch/T2708.

26 Ce paragraphe figure dans le texte de l'allocution en français et en allemand, mais est barré à la main dans les deux versions. Sur la base des annotations manuscrites du Conseiller fédéral Cotti dans la marge, il est supposé que ce paragraphe, s'il a été lu, l'a été en français, et que le paragraphe suivant l'a été en allemand, cf. le facsimilé dodis.ch/62659. Le Conseiller fédéral Cotti présente les objectifs de la présidence suisse de l'OSCE le 29 mai 1995 devant la Commission de politique extérieure du Conseil national, cf. dodis.ch/70162, point 3.1, et le 18 août 1995 devant celle du Conseil des États, cf. dodis.ch/70849, point 6.1. Cf. aussi DDS 1995, doc. 39, dodis.ch/71507, ainsi que les Priorités de la présidence suisse dans l'annexe de la notice du Chef de section Dahinden du 14 septembre 1995, dodis.ch/73913.

27 Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990, dodis.ch/54680. Vgl. dazu QdD 31, Dok. 34, dodis.ch/54685.

wicklung der zivilen Gesellschaft wird deshalb ein erster Schwerpunkt unserer Präsidentschaft sein. Wir werden dabei ein besonderes Augenmerk auf den *Minderheitenschutz* lenken, geht es doch in den meisten Konflikten im gegenwärtigen Europa um das Verhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten. Wir werden versuchen unsere Erfahrung in diesem Bereich einzubringen.

Die Bemühungen um die Bewältigung *schwelender* Konflikte sowie um Kontrolle und Lösungen in Situationen, wo ein Waffenstillstand vereinbart worden ist, wie in Georgien oder in Moldawien, wird die *wichtigste* und zugleich schwierigste Aufgabe unserer Präsidentschaft sein. Die OSZE kann durch das Angebot guter Dienste, durch Empfehlungen und Vermittlung den Dialog zwischen Parteien fördern und die Erarbeitung von Lösungen erleichtern. Die OSZE hat dafür neben dem *Hochkommissar für nationale Minderheiten* ein originelles Instrument entwickelt, die Langzeitmissionen. Wir werden insbesondere dafür besorgt sein, dass diese optimal genutzt werden.²⁸

Zentral für uns im nächsten Jahr wird die Arbeit am gemeinsamen umfassenden *Sicherheitsmodell* für das 21. Jahrhundert.²⁹ Der Vorschlag für die Erarbeitung dieses Modells ist am letzten Gipfeltreffen in Budapest von Russland eingebracht worden.³⁰ Ziel des Modells ist die *Schaffung eines auf Kooperation beruhenden Sicherheitsraumes in der gesamten OSZE-Region*. Es ist offensichtlich, dass die Diskussion im Zusammenhang steht mit der Frage der Stellung *Russlands* in den zukünftigen europäischen Sicherheitsstrukturen und der NATO-Erweiterung. Die OSZE muss bemüht sein, gesamteuropäische Kooperation weiter zu fördern und zu verhindern, dass Europa sicherheitspolitisch wieder gespalten wird. *Europäische Sicherheitspolitik ohne Russland ist nicht denkbar*. Bei der Erarbeitung des Sicherheitsmodells wird es unseres Erachtens wesentlich darum gehen müssen, *eine Ausgrenzung Russlands zu verhindern* und statt dessen Russland, seiner Bedeutung entsprechend, seinen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur zuzusichern.³¹ Die Erarbeitung des Modells muss auch einen Beitrag zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen leisten, ohne deren Autonomie einzuschränken.

Auf *institutioneller* Ebene beabsichtigen wir, die Institutionen der OSZE dort zu stärken, wo Schwachstellen bestehen. Zu diesem Zwecke haben wir bereits die *Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär* eingeleitet.³² Besondere Aufmerksamkeit werden wir auch der *Zusammenarbeit in der Troika* schenken.³³ Die Aussichten dafür

28 Zu den OSZE-Missionen vgl. QdD 31, Dok. 44, dodis.ch/70173.

29 Vgl. dazu die Zusammenstellung Gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert (1995–), dodis.ch/T2826 und bes. das Hintergrundpapier von Sektionschef Dahinden vom 25. September 1995, dodis.ch/72618.

30 Vgl. dazu QdD 31, Dok. 42, dodis.ch/67456, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/C2822.

31 Vgl. dazu das Schreiben Botschafter von Tscharners an Bundesrat Cotti vom 25. Mai 1995, dodis.ch/71643, die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, vom 12. Juni 1995, dodis.ch/73227, sowie das Protokoll der Sitzung der Konsultationsgruppe von Bundesrat Cotti zu Russland und der GUS vom 15. Juni 1995, dodis.ch/70586.

32 Zum Arbeitsbesuch des OSZE-Generalsekretärs Wilhelm Höynck in Bern vom 19. Mai 1995 vgl. dodis.ch/68738 und dodis.ch/70432.

33 Zum Treffen der OSZE-Troika vom 13. Juli 1995 in Wien vgl. dodis.ch/71501. Am 25. September 1995 fanden in Bern Gespräche des Vertreters der ungarischen OSZE-Präsidentschaft, Botschafter István Gyarmati, mit Botschafter Kunz und dem Verantwortlichen für die OSZE-Langzeitmissionen im Koordinationsstab des EDA, Botschafter Lorenzo Amberg, zu den verschiedenen Krisen- und Konfliktgebieten statt, vgl. dodis.ch/73916.

stehen günstig: neben Ungarn wird Dänemark, das für die Präsidentschaft 1997 kandidiert, in der Troika vertreten sein.³⁴

Schliesslich beabsichtigen wir, der Zusammenarbeit mit andern Organisationen, insbesondere mit dem Europarat und der UNO, besondere Beachtung zu schenken. Es geht darum, durch bessere Aufgabenteilung soweit wie möglich Doppelspurigkeiten zu vermeiden.³⁵

Die Präsidentschaft wird uns erheblichen operationellen Aufwand kosten. Wir haben in Bern einen Koordinationsstab eingerichtet, der mit dem schon bestehenden OSZE-Dienst insgesamt 9 Diplomaten umfassen wird. Die Delegation in Wien ist von 2 auf 5 Diplomaten und 2 militärischen Beratern aufgestockt worden.³⁶ Unser Vertreter in der Minsk-Gruppe, Minister Walter Thurnherr, ist der Botschaft in Moskau zugeordnet. Die Gesamtverantwortung ist Botschafter *Benedikt von Tscharner* übertragen, der in Wien die Delegation leitet. Chef des Koordinationsstabes in Bern ist Botschafter *Raymund Kunz*. (Beide sind für *Konsultationen* nach Washington abgereist).³⁷ Verschiedene Personalpools (persönliche Vertreter des Vorsitzenden, mögliche Missionschefs, militärische Berater) *dienen als Reserven*.

Soweit der gegenwärtige Stand unserer Vorbereitungen. In den nächsten Wochen geht es darum, unsere *Zielsetzungen in unseren verschiedenen Kontakten weiter zu konkretisieren*.

³⁴ Vgl. dazu das Gespräch von Bundesrat Cotti mit dem dänischen Aussenminister Niels Helveg Petersen vom 20. Dezember 1995, dodis.ch/70454.

³⁵ Vgl. dazu die Notiz des stv. Direktors der Politischen Direktion des EDA, Botschafter Jean-Marc Boulgaris, an Bundesrat Cotti vom 12. Juni 1995, dodis.ch/73915.

³⁶ Vgl. das Organigramm der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft vom 21. November 1995, dodis.ch/70581.

³⁷ Auch Minister Thurnherr war bei den Gesprächen in Washington vom 21. und 22. September 1995 dabei. Vgl. dazu das Fernschreiben von Botschafter von Tscharner an Bundesrat Cotti vom 25. September 1995, dodis.ch/71506. Ebenfalls am 21. September 1995 weilte Thomas Price vom OSZE-Desk des US-State Departments zu Gesprächen mit dem Chef der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Armin Ritz, sowie mit Botschafter Amberg in Bern, vgl. dodis.ch/70514 und dodis.ch/73913.

dodis.ch/70173

Auszug

Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 6. November 1995¹

BERICHTE ÜBER OSZE-MISSIONEN

Vertraulich

Bern, 13. November 1995

[...] ²

Präsident: Zur heutigen Sitzung konnten drei hochkarätige Experten zur OSZE-Aufgabe der Schweiz eingeladen werden.

Frau Tagliavini ist Berufsdiplomatin mit langjähriger Erfahrung in der Sowjetunion, nachher in Russland. Sie war anlässlich der ersten Gipfelkonferenz zwischen Gorbatschow und Reagan 1985 in Genf unerlässliche Interpretin für Bundespräsident Furgler.³ Sie ist mittlerweile in der Delegation in Grosnyj tätig.

Herr Kleiner war von 1962 bis 1977 bei der «Neuen Zürcher Zeitung» massgeblicher Redaktor, 1977 bis 1980 Direktor und Chefredaktor der Schweizerischen Depeschenagentur. In der Folge nahm er an mehreren Missionen des Katastrophenhilfekorps teil, war verschiedenerorts Wahlbeobachter und hielt sich während sieben Monaten im Krisengebiet von Ex-Jugoslawien auf.

Herr Kohlschütter arbeitete für die NZZ, den «Tagesanzeiger» und «Die Zeit». Er ist seit 1989 Redaktor bei der Sendung «Rundschau» des Fernsehens DRS. Er wirkte an Wahlbeobachtungsmissionen mit und hat nun eine erfolgreiche Mission in der Ukraine hinter sich.⁴

Die Kommission ist vor allem an Perspektiven bezüglich der zukünftigen Entwicklung in den drei Ländern bzw. Gebieten interessiert. Wie geht es weiter in Serbien, in Ostslawonien? Was ist von den optimistischen Vorstellungen von Izetbegovic zu halten? Was geschieht nach dem hoffnungsvollen Anfang der

¹ CH-BAR#E1050.37#2000/82#53* (3). Dieser Auszug stammt aus dem Hauptprotokoll der Sitzung der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 6. und 7. November 1995, die von Nationalrat Ernst Mühlemann präsiert wurde. Für das gesamte Protokoll vgl. dodis.ch/73368. Für die Besprechung des hier edierten Traktandums nahmen nebst den Kommissionsmitgliedern u. a. der Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, sowie der Chef des Koordinationsstabs für die schweizerische Präsidentschaft der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Jahr 1996, Botschafter Raimund Kunz, teil. Für die vollständige Liste der anwesenden Kommissionsmitglieder und der weiteren Sitzungsteilnehmer vgl. das Faksimile dodis.ch/70173. Verantwortlich für das Protokoll war Kommissionssekretär Alfred Aebi.

² Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/70173.

³ Vgl. die Zusammenstellung Genfer Gipfelkonferenz (1985), dodis.ch/T1843.

⁴ Zu den Mandaten für Hanspeter Kleiner und Andreas Kohlschütter vgl. die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung III, Botschafter Robert Mayor, an den Direktor der Politischen Direktion des EDA, Staatssekretär Jakob Kellenberger, vom 31. Oktober 1994, dodis.ch/67807. Zum Ende der Mission Kohlschütters im Juni 1995 vgl. das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Kiew, Armin Kamer, an den OSZE-Koordinationsstab des EDA vom 12. Juni 1995, dodis.ch/68431.

Zusammenarbeit zwischen General Romanow und General Maschadow? Gibt es Wahlen? Ist das Krimproblem tatsächlich gelöst? usw. usw.

M. Cotti, *conseiller fédéral*: Je constate que vous avez la possibilité d'un contact direct avec trois des personnalités qui ont largement marqué nos relations avec l'OSZE ces dernières années.

Si nous approchons la présidence de l'OSZE avec une certaine confiance, c'est surtout grâce à l'activité de ces trois personnalités qui, dans des situations souvent très difficiles, ont démontré ce que la Suisse pouvait faire, non seulement au niveau intellectuel, mais aussi au niveau d'une honnêteté largement reconnue. Madame Tagliavini, Messieurs Kleiner et Kohlschütter représentent nos meilleures lettres de créance à la veille de cette présidence que nous assumerons dès le 1^{er} janvier prochain.⁵

J'ajoute qu'ils et elle seront engagés dans le futur et auront un rôle essentiel à jouer. Ces personnes jouissent d'une compétence spécifique pour les zones de conflits actuellement déterminantes pour l'OSZE, à savoir les zones de l'Europe orientale, du Caucase, et des Balkans si le processus de paix devait se conclure prochainement.

Je souhaite que vous puissiez être, sur la base de cette rencontre, une fois encore, convaincus de l'œuvre importante, dans les limites de nos moyens, que nous pourrions exercer lors de cette future présidence.

1.1 Bosnien⁶

Kleiner: Das Mandat der OSZE, das ich vor einem Jahr in Sarajewo übernommen habe, war sehr begrenzt. Es ging darum, in der Föderation Ombudsleute auszuwählen und einzusetzen.⁷ Die OSZE war quasi als Gärtnerin tätig; sie hat die Setzlinge ausgewählt, den Baum gepflanzt und gewässert. Es bedurfte immer wieder der Zustimmung der beteiligten Seiten, damit dieser Baum wachsen konnte.⁸ Dabei wurde klar, dass die vielzitierte multiethnische Tradition von Bosnien-Herzegowina heute eine Fiktion ist. Es gibt noch eine Stadt, die als multiethnisch bezeichnet werden kann, nämlich Sarajewo. Dafür sind verschiedene Umstände verantwortlich, vor allem aber konnten die Bewohner die Stadt nicht verlassen und waren so zum Zusammenleben gezwungen. Reste multiethnischen Zusammenlebens bestehen noch in einigen grösseren Orten wie Zenica oder Tuzla. In der Praxis geht die Ausgrenzung weiter, nicht nur mit Gewalt in den serbischen Gebieten, sondern auch im Gebiet der Föderation zwischen Kroaten und Bosniaken. Dort besteht vor allem ein grosser sozialer Druck. Kleine Minderheiten verlassen die Städte, weil die Kinder in der Schule nicht befördert werden,

⁵ Le Conseil fédéral décide de la candidature suisse pour la présidence de l'OSZE le 29 juin 1994, cf. QdD 31, doc. 41, dodis.ch/62509. Lors du sommet de Budapest, la candidature de la Suisse est acceptée par les États membres de la Conférence sur la sécurité et coopération en Europe (CSCE), cf. QdD 31, doc. 42, dodis.ch/67456. Pour l'état de préparation de la présidence suisse, cf. QdD 31, doc. 43, dodis.ch/62659. Cf. également la compilation Présidence suisse de l'OSCE en 1996, dodis.ch/T2233.

⁶ Vgl. dazu die Zusammenstellung Jugoslawienkriege (1991–2001), dodis.ch/T1915.

⁷ Zur Einsetzung der drei Ombudsleute vgl. den Bericht des Chefs der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Hanspeter Kleiner, vom 22. Januar 1995, dodis.ch/67808, sowie die Notiz von Botschafter Mayor an Bundesrat Cotti vom 24. Januar 1995, dodis.ch/69694.

⁸ Vgl. dazu die Berichte von Missionschef Kleiner vom 19. März und 9. April 1995, dodis.ch/74319 resp. dodis.ch/74321.

die Leute keine Arbeit finden oder ausgerechnet ihre Wohnungen requiriert werden. Der soziale Druck ist im kroatischen Hauptteil des Landes unterschiedlich gross, aber in Capina kann ein Bosniake nicht leben. Die Öffnung der Strassen durch die Gründung der Föderation führte im Grunde dazu, dass die ethnische Ausgliederung sogar zunahm. Diese Tatsache wird natürlich nicht offen zugegeben. Auf Regierungsebene werden auch Anstrengungen unternommen, gewisse Ausgrenzungen rückgängig zu machen und einige hundert Familien wieder in ihren ehemaligen Wohnorten anzusiedeln.

Die ethnische Ausgliederung spiegelt sich auch in der Politik. Politische Parteien und Medien sind vorhanden und können sich frei äussern. Allerdings repräsentieren sich die ideologischen Parteien selbst. Diese Parteien bestehen aus einem Präsidenten, dem Vorstand und vielleicht 20 eingeschriebenen Mitgliedern und sind politisch von sehr untergeordneter Bedeutung. Von praktischer Bedeutung sind in der Föderation zwei Parteien: die bosniakische Moslem-Partei von Izetbegovic (SDA) und die kroatische Partei des Föderationspräsidenten Zubak (HDZ). Die Idee der Durchführung von Wahlen wird aus diesem Grund nicht zum Frieden beitragen, eher zu einer Legitimierung der jeweiligen Verhandlungspartner. Anstelle von Wahlen könnten Sie auch eine ethnische Volkszählung durchführen – das Resultat würde um +/-2% differieren. Dies ist auch der Grund für die Ausgangslage der Verhandlungen. Innerhalb von Bosnien-Herzegowina bilden die Bosniaken wegen des Krieges nun eine absolute Mehrheit in der Bevölkerung. Sie können allem zustimmen, vorausgesetzt, der Gesamtstaat wird als solcher anerkannt und aufrechterhalten. Man kann früher oder später mit Neuwahlen im Sinne zentralistischer «one man – one vote»-Systeme arbeiten. In diesem Fall erhalten die Bosniaken die Macht im Land zurück. Genau dies wollen die beiden anderen Volksgruppen nicht. Deshalb verlangen Serben und Kroaten Garantien für eine relativ starke föderalistische Autonomie. Damit hätten sie eine Gewähr, dass sie im Gesamtstaat nicht zu Bürgern zweiter oder dritter Ordnung werden. Auf bosniakischer Seite gibt es Leute, die sich dieser Problematik durchaus bewusst sind, etwa Vizepräsident Ganic oder Ministerpräsident Silajdzic. Präsident Izetbegovic ist hingegen sehr starker Moslem-Vertreter.

Hinzu kommt ein weiterer Punkt: Präsident Tudjman und seine Regierung stellen die einzige der drei Verhandlungsparteien in Dayton dar, die in ihrem Staatsgebiet die Macht ausübt.⁹ Ihre Äusserungen sind verbindlich, was für die beiden anderen Gruppen nicht zutrifft. Präsident Milosevic vertritt aufgrund der Vereinbarungen zwar die bosnischen Serben, aber zumindest mit Karadzic hat er keine besonders guten Beziehungen. Karadzic musste der Vereinbarung unter Druck zustimmen. Es ist aber fragwürdig, ob er die Verhandlungsergebnisse akzeptiert. Zudem kontrollieren weder Milosevic noch Karadzic ein eigenes Teilgebiet. Im serbischen Teil Bosniens waren mindestens sieben «Kriegsherren» tätig, von denen mindestens fünf auch jetzt noch effektive lokale Macht ausüben. Die

⁹ Vom 1. bis 21. November 1995 verhandelten auf der Wright-Patterson Air Force Base bei Dayton (Ohio) unter der Leitung von US-Aussenminister Warren Christopher und Unterstaatssekretär Richard Holbrooke die Präsidenten Bosnien und Herzegowinas, Alija Izetbegović, Kroatiens, Franjo Tudjman, und Serbiens, Slobodan Milošević, über ein Friedensabkommen für Bosnien und Herzegowina. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/T2285.

Tatsache, dass selbst Pale eine Erklärung abgibt, heisst noch lange nicht, dass dies der jeweilige Lokalfürst auch tut. Etliche Übergriffe auf Personen, wie etwa die Verhaftung von zwei Schweizern im April, wurden nicht von den offiziellen serbischen Truppen verübt, sondern von den Arkan-Milizen.¹⁰ Es handelte sich also um eine Machtdemonstration innerhalb des serbischen Kreises. Dasselbe gilt im bosniakischen Teil. Die Regierung in Sarajewo kontrolliert Sarajewo. Die einzelnen Minister sind die Lokalfürsten einiger Teile, aber die Regierung kann sich nur durchsetzen, indem sie die Leute über ihre Partei gewinnt. Die Regierungen kontrollieren ihre Staatsgebiete nur bedingt, wenn auch nicht zu bestreiten ist, dass Izetbegovic mindestens für die Bosniaken als Einigungsfigur gilt. Er könnte sich aber in Mostar nicht frei bewegen. Dieser von der kroatischen HVO kontrollierte Landesteil der Föderation ist ein Staat im Staat, der sich den Anordnungen von Sarajewo nach Gutdünken fügt. Mit den Ombudsleuten sind bei den jeweiligen Verhandlungen Vereinbarungen zustandegekommen. Es gibt zwar gemeinsame Interessen, aber sämtliche Dinge wie z. B. die Durchfahrt eines Konvois müssen einzeln ausgehandelt werden.¹¹

Wie sich diese Ausgangslage auf die Friedensverhandlungen auswirken wird, vermag ich nicht zu prognostizieren. Die Ausgangslage ist jedoch viel komplexer als sie sich darstellt, wenn nur von drei Parteien gesprochen wird.

Zu Ostslawonien: Die Kroaten wollen diesen Teil zurück haben. Wenn dies nicht mit friedlichen Mitteln zu erreichen ist, werden sie Krieg führen. Bei meinem dortigen Aufenthalt im September war klar ersichtlich, dass sich die Kroaten auf diese Eventualität vorbereiten.¹²

Eine letzte Bemerkung: Vergessen Sie die Religion. Bis vor vier Jahren handelte es sich um ein kommunistisches Land, in dem die Religion bestenfalls toleriert war. Alle Leute von irgendwelcher Bedeutung sind zwar einer Religionsgruppe zugeordnet, mit Ausnahme von Izetbegovic üben sie die Religion aber nicht aus.

Die Religion entwickelte sich praktisch zu einem nationalen Symbol. Auch das Tragen von religiöser Bekleidung hat nicht mit dem Glauben zu tun, sondern mit dem Ort, wo die betreffenden Gruppen ihre Hilfsrationen abholen können. Bei den Franziskanern z. B. erhalten die Leute die Rationen nur, wenn sie ein Kreuz tragen. Bis jetzt gibt es keinerlei Anzeichen für fundamentalistische Regungen. Die Ausnahme stellt aber die Benutzung der Religion als nationales Symbol dar.

Präsident: Die Vermittlungsbestrebungen werden zur Zeit ja von den Amerikanern dominiert. Welche Aufgaben kann die OSZE im nächsten Jahr dort unten überhaupt wahrnehmen? Wo kann sie eingesetzt werden und was tut sie?

Kleiner: Das Mandat der OSZE ist sehr vielschichtig. Einerseits soll sie die diskreditierte UNO ersetzen, andererseits soll sie konkrete Aufgaben wie etwa die Organisation und Durchführung der Wahlen erfüllen. Der Erfolg wird davon ab-

¹⁰ Am 3. April 1995 wurden die Schweizer Staatsangehörigen Simon Gerber und Marija Wernle-Matic von der Aktion «Kulturbrücke Schweiz–Sarajevo» von bosnisch-serbischen Milizen in der Nähe von Sarajevo festgenommen. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2740.

¹¹ Vgl. dazu etwa das Schreiben von Missionschef Kleiner an den stv. Chef des KSZE-Diensts des EDA, Reto Dürler, vom 16. November 1994, dodis.ch/74318.

¹² Vgl. dazu auch DDS 1995, Dok. 57, dodis.ch/69366.

hängen, inwieweit die NATO die Friedensklauseln durchsetzen kann. Das wichtigste Element besteht dabei in der Öffnung der Zufahrten nach Sarajewo bzw. der Verbindungswege zwischen serbischen und bosniakischen Teilen zumindest für Konvois, die OSZE und die NATO-Truppen. Wenn die NATO diese militärischen Rahmenbedingungen durchzusetzen vermag, kann die OSZE im Rahmen diplomatischer Missionen mindestens Teilmandate ausüben. Die Teilmandate müssen allerdings klar definiert sein und von allen Teilen prinzipiell akzeptiert werden. In der Folge kann man die praktische Durchführung aushandeln.

Präsident: Demnach steht der OSZE eine äusserst schwierige Aufgabe bevor, wenn die UNO zurückgezogen wird und die NATO-Friedenstruppe einrückt. Die Schweiz wird also gefordert sein.¹³

Zbinden: Man versucht jetzt, den Konflikt in Dayton zu lösen. Das Problem ist sehr komplex und vor allem auch äusserst geschichtsträchtig. Inwieweit verfügt die amerikanische Administration bei diesen Verhandlungen überhaupt über ein ausreichendes kulturelles und historisches Wissen bezüglich des Hintergrunds dieser Länder? Mit unzureichenden Kenntnissen werden erfahrungsgemäss Lösungen getroffen, die den Konflikt lediglich vertagen.

Loeb François: Die Schweiz könnte mit ihrer Erfahrung in Verfassungsfragen einen Beitrag leisten. Sind entsprechende Anstrengungen vorgesehen? Werden derartige Beiträge von der OSZE gewünscht?

Vollmer: Herr Kleiner hat mit einer selten vernommenen Deutlichkeit auf die Problematik des multiethnischen Zusammenlebens hingewiesen. Wie weit ist unsere Arbeit zu einem gewissen Teil ebenfalls Fiktion, da die Schweiz ihre Möglichkeiten immer aufgrund der Erfahrungen im Zusammenleben mehrerer Kulturen definierte? Welche Zielsetzung können wir realistischerweise verfolgen?

Kleiner (ad Zbinden): Die jüngsten und besten Studien der letzten zwei Jahre stammen von amerikanischen Wissenschaftern. Die Kenntnisse sind zumindest vorhanden. Die USA haben im weiteren vor eineinhalb Jahren die Kämpfe zwischen Kroaten und Bosniaken in Bosnien beendet.¹⁴ Zumindest beendeten sie die offenen Kämpfe und stellten ein Gesprächsforum zur Verfügung. Die Föderation wächst sehr zaghaft zusammen, obwohl das Vorhaben der lokalen Kultur völlig widerspricht. Bosnien-Herzegowina war nie als Ganzes ein multiethnischer Staat. Abgesehen von einigen Städten waren die Orte ethnisch immer «rein».

(ad Loeb): Diese Belange haben die OSZE bisher nicht betroffen. Ich habe derartige Seminare verschiedentlich durchgeführt unter dem Vorwand, die Ombudsleute vorzustellen. Die Seminare waren immer sehr gut besucht. Ich habe z. B. in einer Region alle Richter aller drei Ethnien eingeladen. Die Möglichkeit, sich auf neutralem Boden zu treffen, wurde rege benützt und sehr geschätzt.

Hier besteht tatsächlich eine Möglichkeit, aktiv zu werden. Diese Massnahme wäre allerdings eine sehr langfristige.

(ad Vollmer): Es ist sicher richtig, mit allen Mitteln eine Art Frieden in dieses Land zu bringen und direkte Gespräche zwischen den Volksgruppen zu initiieren. Direkte Gespräche setzen aber voraus, dass die Leute überhaupt reisen können.

¹³ Vgl. dazu DDS 1995, Dok. 60, dodis.ch/62195.

¹⁴ Vgl. dazu DDS 1994, Dok. 12, dodis.ch/68979.

M. Cotti, *conseiller fédéral*: Je pars de l'hypothèse que, aujourd'hui, ce sont vos hôtes qui répondent à vos questions et non le chef du département, mais je tiens à prendre position sur quelques aspects. 1. Les Américains. Ils s'intéressent aujourd'hui et jouent un rôle déterminant car les autres ont manqué à leur tâche. Que l'intervention des Américains soit fondée sur des raisons de politique intérieure, je ne veux pas le nier, mais ils sont là parce que les autres (ONU, UE, puissances européennes) n'ont pas atteint leur but.

Comme partout où ils s'engagent, les Américains approfondissent la situation. Autour de M. Holbrooke, une centaine de spécialistes et d'experts de la région travaillent à conseiller le médiateur. Je serai jeudi à Washington pour discuter de la situation, entre autres en ex-Yougoslavie, et du rôle que l'OSZE pourra jouer une fois l'accord de paix réalisé.¹⁵

Il s'agira de bien cerner ce rôle et de savoir si, comme on le soupçonne, l'OSZE ne sera que la réalisatrice des options des Américains; leur poids sera tel que l'OSZE aura de la peine à sauvegarder une autonomie. Je ne manquerai pas de signaler aux Américains que l'engagement de l'OSZE ne pourra s'exercer pleinement que si certaines prémices seront réalisées dans l'accord de paix, soit la sauvegarde de l'intégrité territoriale et étatique de la Bosnie-Herzégovine. Je compte beaucoup sur mon passage à Washington pour en savoir davantage sur ce que seront les volontés américaines.

Depuis l'entrée en jeu des Américains, le processus de paix a subi une très forte pression et s'il a une chance d'aboutir, c'est bien par ce biais.+

2. Les actions concrètes au niveau institutionnel. Après la prise de fonction de M. Hauswirth à Sarajevo, l'une de ses tâches principales sera de réaliser des opérations concrètes.¹⁶ Une série de projets sont en train de voir le jour; ils touchent notamment les aspects institutionnels et constitutionnels; cela pourra faire l'objet d'une discussion avec la nouvelle commission de politique extérieure.¹⁷

3. La multi-ethnicité restera-t-elle ou non une valeur à cultiver? Les purifications ethniques qui ont eu lieu ces derniers temps pourraient pousser à croire que ne se réaliseront que des États «ethniquement purs». Or la réalité très différenciée empêchera l'établissement de tels États non mixtes. La nécessité d'un travail continue, en particulier du fait que, même en Bosnie-Herzégovine, il y a des minorités serbes et croates qui veulent travailler à l'intérieur de l'État dans un cadre multi-culturel.

[...]¹⁸

¹⁵ Pour la visite du Conseiller fédéral Cotti à Washington du 8 au 9 novembre 1995, cf. QdD 31, doc. 45, dodis.ch/68523.

¹⁶ En juin 1995, le Conseil fédéral nomme l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Adolf Lacher, comme Ambassadeur de Suisse à Sarajevo en coaccréditation. Le 18 septembre 1995, le Conseil fédéral décide l'ouverture d'une ambassade à Sarajevo, dirigée par le Chargé d'affaires a. i. Christian Hauswirth, cf. le PVCF N° 1482, dodis.ch/69520. Pour les premiers contacts de celui-ci après son installation le 9 novembre 1995, cf. dodis.ch/70538. Cf. également DDS 1995, doc. 57, dodis.ch/69366.

¹⁷ Après les élections fédérales du 22 octobre 1995, les commissions parlementaires sont recomposées. Lors de la séance de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 8 janvier 1996, le Conseiller fédéral Cotti discute du rôle de l'OSCE et de la présidence suisse, cf. dodis.ch/74365, procès-verbal particulier 2.

¹⁸ Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/70173.

1.2 Tschetschenien¹⁹

Tagliavini: Ich werde mich bemühen, konkrete Möglichkeiten der OSZE und Perspektiven aufzuzeichnen. Allerdings befinden wir uns immer in einer sehr schwebenden Lage; wir sind uns bewusst, dass auch nur ein kleiner Zwischenfall ein fragiles Gleichgewicht aufheben kann.

In einer Gruppe von sechs Personen aus sechs verschiedenen Ländern halten wir uns bereits seit mehr als einem halben Jahr in Grosnyj auf.²⁰ In weniger als drei Monaten ist es dieser Gruppe gelungen, die Russische Föderation und die tschetschenischen Dudajew-Anhänger zur Unterzeichnung eines Militärabkommens zu bewegen. Wir haben sechs Wochen ununterbrochen verhandelt, um auch ein politisches Abkommen zu erhalten. Dies ist uns leider nicht gelungen. Die Voraussetzungen für einen provisorischen Abschluss dieses Abkommens waren gegeben, wenn auch die wichtigsten Fragen ausgeklammert worden waren – für die tschetschenische Delegation war es die Frage des Status bzw. der Unabhängigkeit, für die russische Föderation die Frage der Integrität. Der Rahmen des militärischen Abkommens konnte in zwei Tagen ausgehandelt werden, beim politischen Abkommen reichten sechs Wochen nicht. Um die militärischen Aktivitäten einzustellen, war es jedoch unabdingbar, ein Abkommen zu treffen.²¹

Das Abkommen umfasst vier Punkte: 1. die Einstellung aller militärischen Aktivitäten; 2. die Entwaffnung der tschetschenischen Widerstandskämpfer; 3. den Abzug der russischen Truppen; 4. den Austausch aller Kriegsgefangenen. In einem Nebenpunkt mussten sich die Tschetschenen verpflichten, den Terroristen Bassajew an die Russen auszuliefern. Dieser hatte das Kommando beim Attentat und der Geiselnahme in Budjonnowsk geführt.²²

In einer ersten relativ positiven Phase der Umsetzung des Abkommens gelang es, Abrüstungsmassnahmen durchzusetzen sowie Gefangenens- und Vermisstenlisten zu erarbeiten. Der gesamte Prozess wurde jedoch durch beidseitige Tricks immer weniger glaubwürdig. Zwei Monate nach der Unterzeichnung des Abkommens haben wir heute den Eindruck, dass weder die Russen noch die tschetschenischen Dudajew-Anhänger dieses Abkommen wirklich erfüllen wollen. Beide Seiten haben ihre Gründe, zumal das gegenseitige Vertrauen fehlt.

Die tschetschenische Seite wollte mit dem Abkommen 4000 bewaffnete Leute legitimieren. Das Abkommen sieht vor, dass in jedem Dorf eine Art Selbstverteidigungstruppe besteht. Diese Idee stammte von General Kulikow, dem heutigen Innenminister Russlands. Erst später ist allen Seiten klar geworden, dass damit alle Widerstandskämpfer zu Selbstverteidigern umfunktioniert würden und Tschetschenien eine Armee von 4000–6000 Mann besitzen würde.

¹⁹ Vgl. dazu die Zusammenstellung Erster Tschetschenienkrieg (1994–1996), dodis.ch/T2571.

²⁰ Die OSZE-Unterstützungsgruppe für Tschetschenien unter der Leitung des ungarischen Diplomaten Sándor Mészáros kam Ende April 1995 in der tschetschenischen Hauptstadt Grosny an. Für eine Lagebeurteilung der ersten sieben Wochen durch Heidi Tagliavini vgl. dodis.ch/72967.

²¹ Für das Waffenstillstandsabkommen vom 30. Juli 1995 vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6977* (B.72.09.15.1(39)1). Vgl. auch den Bericht Tagliavinis an Botschafter Kunz vom 24. Juli 1995, dodis.ch/72968.

²² Vgl. dazu den Politischen Bericht Nr. 17 des schweizerischen Botschafters in Moskau, Johann Bucher, vom 20. Juni 1995, dodis.ch/74416.

Moskau war ebenfalls nicht ehrlich und wollte über das Abkommen Truppen des Innenministeriums legalisieren.

Hinzu kommt eine dritte Seite, die der OSZE und den Friedensverhandlungen grosse Mühe bereitet. Es handelt sich um verschiedene Kräfte in Grosnyj und Moskau, denen dieser Krieg ganz gelegen kommt und die keinen echten Friedensprozess wünschen. Jedes Attentat wird beispielsweise vom berüchtigten Bürgermeister von Grosnyj als Grund verwendet, seine ohnehin bewaffnete Miliz zu verstärken und aufzurüsten.

Bei Kämpfen kann nicht festgestellt werden, wer schiesst. Sowohl Russen, Dudajew-Anhänger und Milizler verwenden russische Munition.

Eine kurze Bestandesaufnahme: Die OSZE wurde physisch bedroht. Vor drei Wochen glaubten wir, die Arbeit in Tschetschenien abbrechen zu müssen.²³ Mittlerweile bin ich wieder etwas optimistischer. Das Militärabkommen hat Unstabilität gebracht, aber auch eine gewisse Stabilisierung im politischen und gesellschaftlichen Leben des Landes bewirkt. In den Monaten September und Oktober arbeiteten alle Leute am Aufbau der zerstörten Unterkünfte. Im politischen Leben liess die Absenz grösserer militärischer Operationen zu, dass viele neue Parteien geschaffen wurden. Die jetzige politische Struktur Tschetscheniens ist in Bewegung geraten. Es gibt in Tschetschenien zur Zeit 52 Parteien, von denen mindestens 19 ernsthaft am politischen Leben interessiert sind. Die von Moskau provisorisch eingesetzte Regierung in Grosnyj hat ihre leitenden Personen vor einer Woche ausgewechselt. Die früheren Leiter waren sehr kompromittiert und hätten überhaupt keine Chancen gehabt, die nahenden Wahlen zu überleben.

Die Signale aus Moskau sind ziemlich klar. Man hat den früheren kommunistischen Parlamentspräsidenten, der Generalsekretär Tschetscheniens war, wieder als Premierminister eingesetzt. Chasbulatow, der als Parlamentspräsident der Russischen Föderation vor zwei Jahren mit Schande aus dem Parlament vertrieben worden ist,²⁴ wurde mit der Sanktionierung von Präsident Jelzin wieder ins Spiel gebracht.

Diese neuen Entwicklungen im politischen Leben geben klar zu verstehen, dass Moskau in Tschetschenien eine neue Linie verfolgt. Moskau möchte den Konflikt als innertschetschenisches Problem etwas von sich entfernen. Im Schweizer Fernsehen sind selten Berichte über Tschetschenien zu sehen. Im russischen Fernsehen steht das Thema Tschetschenien hingegen fast immer an erster oder zweiter Stelle, was unbequem ist. Für Moskau ist denn auch klar, dass eine Lösung gefunden werden muss. Weniger klar ist, dass ohne die Anhänger Dudajews keine wirk-

²³ Am 29. September 1995 wurde das Gebäude der Assistance Group von bewaffneten Milizen belagert und der Bürgermeister von Grosny, Bislan Gantamirow, erliess ein Dekret, die Aktivitäten der OSZE auf dem Stadtgebiet zu suspendieren. Vgl. dazu das Schreiben Tagliavinis an Botschafter Raimund Kunz vom 30. September 1995, dodis.ch/72969. Nachdem am 7. Oktober das Missionsgebäude von einer Granate getroffen wurde, erwog das EDA den vorzeitigen Abzug des schweizerischen Delegationsmitglieds, vgl. die Notiz des Verantwortlichen für die OSZE-Langzeitmissionen im Koordinationsstab, Botschafter Lorenzo Amberg, vom 9. Oktober 1995, dodis.ch/72970. Vgl. auch den Bericht von Botschafter Mészáros vom 8. Oktober 1995, dodis.ch/73017, das Schreiben Tagliavinis an die Politische Direktion des EDA vom 15. Oktober 1995, dodis.ch/73016, sowie das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6977* (B.72.09.15.1(39)1). Am 15. November 1995 wurde die Delegation im Hinblick auf das Ende des Einsatzes von Tagliavini durch Philipp Fluri von der Gruppe für Generalstabsdienste des EMD verstärkt.

²⁴ Zur russischen Verfassungskrise vom Herbst 1993 vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2521.

liche Lösung möglich ist. Dudajew hat mit einer Armee von 5000 Personen einen Krieg gefochten, der vielleicht militärisch-strategisch gelöst ist, der aber dem Land keinen Frieden bringen kann. Längst nicht alle Anhänger Dudajews sind auf der Friedenslinie, und sie können nicht so leicht eliminiert werden.

Zu den Wahlen: Diesem Thema kommt in Tschetschenien ein Sonderstatus zu. Tschetschenien ist auf der Liste der Wahlkreise der Russischen Föderation für den 17. Dezember 1995 aufgeführt, gilt also als ein Land, das potentiell an diesen Wahlen teilnehmen könnte.²⁵ Real wird dies wohl kaum zutreffen. Da viele Leute den Winter mangels Heizungen, Fenster usw. nicht in Tschetschenien verbringen können, wird es wieder Flüchtlinge geben. Russland ist sich auch nicht sicher, ob und wie in Tschetschenien abgestimmt werden soll. Der neugewählte Premierminister Savghajew möchte die Wahlen um jeden Preis abhalten. Russland führt zur Zeit aktive Sondierungen bezüglich der Wahlen in die Duma durch. Für die Gültigkeit der Wahlen müssen 50% der Wählerschaft teilnehmen. Nun wird überprüft, ob diese 50% überhaupt auffindbar sind.

Die Dudajew-Anhänger befürworten ebenfalls Wahlen. Das vierjährige Mandat von Präsident Dudajew lief am 27. Oktober dieses Jahres aus. Seine Chancen zur Durchsetzung seiner Popularität waren kurz nach dem Abschluss des Abkommens im Sommer am grössten. Mittlerweile sind wir überzeugt, dass er unter vielen anderen Kandidaten zwar noch auf die Karte der Unabhängigkeit setzt, die Leute aber in erster Linie Frieden wollen. Verschiedene Ideen machen den Leuten klar, dass es neben der Unabhängigkeit auch andere Formen politischer Existenz gibt. Derartige Ideen werden auch von der OSZE propagiert.²⁶

Zur Verfassungsfrage bzw. dem zukünftigen Status der tschetschenischen Republik: Die Ideen, welche Art von Wahlen in diesem Land durchgeführt werden sollen, sind immer noch sehr vage. Es scheint klar zu sein, dass man Wahlen anstrebt, die vielleicht zu einem Übergangsparlament führen könnten. Dieses würde beauftragt, eine Verfassung auszuarbeiten. Es ist jedoch unklar, ob in der Verfassung der Status des Landes geregelt würde.

Zur Rolle der OSZE: Vor drei Wochen zweifelte ich an unseren Chancen, im jetzigen Augenblick in Tschetschenien etwas erreichen zu können. In Moskau sind sehr viele Unsicherheitsfaktoren vorhanden – die Wahlen, die Krankheit Jelzins und die Präsidentschaftswahlen im nächsten Jahr. Die Lösung des Tschetschenien-Konfliktes liegt jedoch grösstenteils in Moskau.

Mit der Entstehung zahlreicher neuer Parteien und verschiedener «round tables» in Grosnyj besteht für die OSZE aber nun die Chance, sich aktiv in diesen politischen Prozess einzuschalten. Mit infrastruktureller Unterstützung, der Koordination oder der Übernahme der «round table»-Gespräche könnte sich die OSZE nicht nur bekannter, sondern auch beliebter machen. Den Parteien fehlen heute z. B. Versammlungslokale, Schreibmaschinen, Papier, Telefon usw.

²⁵ Zu den Parlamentswahlen in Russland vgl. die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, an Bundesrat Cotti, dodis.ch/71821, den Politischen Bericht Nr. 37 von Botschafter Bucher, dodis.ch/68681, sowie die Notiz des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Moskau, Minister Pierre Chrzanowski, dodis.ch/69802.

²⁶ Vgl. dazu den Lagebericht Tagliavinis vom 27. Oktober 1995, dodis.ch/73018.

Ohne den Einbezug aller Kräfte in Tschetschenien und Moskau ist eine politische Lösung des Konfliktes nicht vorstellbar.

Präsident: Wenn man von aussen Bosnien und gleichzeitig Tschetschenien besucht hat, ist festzustellen, dass das Pulverfass Kaukasus nicht explodiert ist.²⁷ Gestern wurde in Georgien Staatspräsident Schewardnadse mit über 70% der Stimmen gewählt; er stellt einen Garanten der Sicherheit dar.²⁸ In Moskau ist eine gewisse Wandlung eingetreten, weil Jelzin mit dem Krieg seine Popularität nicht steigern konnte. Die OSZE kann hier von einem Teilerfolg berichten und sollte unbedingt vor Ort bleiben.

Mme Aubry: Les mères des soldats russes ont-elles eu une influence dans l'arrêt plus ou moins rapide des hostilités? Jouent-elles un rôle politique face au gouvernement russe?²⁹

Zbinden: Vor dem Ausbruch des militärischen Konflikts gab es in verschiedenen Regionen Tschetscheniens Clanführer. Wo sind diese Leute jetzt? Inwieweit ist Dudajew heute in der Lage, mit einer Stimme für Tschetschenien zu sprechen? Kann in diesem Land eine Art «zentrale Legitimität» einkehren?

Stamm Judith: Zur infrastrukturellen Unterstützung der Verhandlungen: Hat die OSZE die Möglichkeit, Infrastruktur zu mobilisieren oder müssen private Organisationen eingeschaltet werden?

Grendelmeier: Sind in Tschetschenien Hilfsorganisationen tätig? Erhalten die Leute die lebensnotwendige Hilfe?

Tagliavini (ad Aubry): Die Soldatenmütter haben zur Einstellung der militärischen Aktivitäten beigetragen. Es besteht auch ein internationaler Druck. Nicht zuletzt akzeptierte die OSZE, dass Tschetschenien nicht allein ein innerrussisches Problem darstellt. Die Soldatenmütter haben den Krieg bestimmt nicht angehalten. Wesentliche politische Faktoren verlangten eine Einstellung des Krieges. Daneben fand sich die einfache Tatsache, dass nach einer strategischen Eroberung eines Landes keine aktiven militärischen Handlungen mehr durchgeführt werden müssen. Die russische Armee hat die strategischen Punkte des Landes erobert und kann jederzeit auf ihr Bataillon zurückgreifen.

Ein Punkt des Abkommens hält fest, dass alle verhafteten und vermissten Personen, die auf irgendeiner Liste auftauchen, innerhalb einer Woche nach Unterzeichnung des Abkommens freigelassen werden müssen. Die OSZE konnte sich mit der politischen Frage wohl befassen, aber bei der Frage der Menschenrechte und der Freilassung der Soldaten wurde sie von beiden Seiten immer wieder behindert. Ein Ungleichgewicht ist insofern gegeben, als auf tschetschenischer Seite von 100, auf der russischen Seite jedoch von 1400 Vermissten gesprochen wird. Es gibt nun hunderte von Gründen, die Verhafteten nicht freizulassen. Die zukünf-

²⁷ Nationalrat Ernst Mühlemann besuchte als Berichterstatter des Europarats Tschetschenien im August 1995, vgl. dodis.ch/74457.

²⁸ Für eine Würdigung der Wahlen in Georgien vgl. die Notiz von Christina Bürgi von der OSZE-Sektion des EDA vom 14. November 1995, dodis.ch/69807.

²⁹ Le 2 novembre 1995, une délégation du Comité des mères de soldats de Russie rencontre le Conseiller fédéral Cotti ainsi que le Directeur de la Direction de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la coopération technique avec l'Europe centrale et orientale (DDACE) du DFAE, l'Ambassadeur Walter Fust, à Berne, cf. dodis.ch/73019.

tige Funktion der OSZE umfasst die unangenehme Rolle, beiden Seiten genauer auf die Finger zu schauen.

(ad Zbinden): Tschetschenien als rohstoffreiches, fruchtbares Land war vor, während und nach Dudajew kein friedliches Land. Bei den Clanführern Labasanow und Gantamirow handelt es sich um ganz üble bewaffnete Figuren. Unsere Mission wurde von Gantamirow und seinen Milizen schon bedroht und beschossen. Er ist Bürgermeister und vor zwei Tagen zum Vize-Premierminister gewählt worden. Mit derartigen Figuren muss man rechnen. Sie werden den Friedensprozess wirklich erschweren. Es gilt zu vermeiden, dass nach dem Rückzug der Truppen Kämpfe zwischen Clans beginnen. Deshalb ist die Stationierung russischer Truppen in Tschetschenien vielleicht doch nötig.

(ad Stamm/Grendelmeier): In den ersten drei Monaten unserer Mission stand uns kein Fahrzeug zur Verfügung. Die OSZE besitzt noch nicht alle Mittel, um in diesen Operationen sehr rasch Infrastruktur und Logistik bereitstellen zu können. Wir stehen in Kontakt mit vielen humanitären Organisationen und dem IKRK, das sehr viel mehr Mittel als wir besitzt. Es wäre sehr hilfreich, wenn die OSZE im nächsten Jahr durch private Unternehmen und Organisationen etwas unterstützt würde.

Zu den Hilfsorganisationen: Eines der Phänomene in Tschetschenien, einem Land muselmanischer Tradition, besteht in der starken Familiensolidarität. Im letzten Winter haben sich sehr viele Familien einfach «verdichtet», indem viele Bewohner Grosnyjs zu ihren Familien auf dem Land zogen. Diese Möglichkeit haben die russischen Familien nicht, weshalb viele den Winter in Grosnyj überleben mussten. Die Lage wird auch in diesem Winter sehr prekär sein. Die humanitären Organisationen leisten sehr viel und erbringen verschiedenste materielle Hilfeleistungen. Die NGOs sorgten auch für eine hervorragende medizinische Hilfe, Lebensmittel usw.

Präsident: Auch das schweizerische Katastrophenhilfekorps hat in engster Verbindung mit dem russischen sehr viel getan. Die Schweiz ist auch hier auf einer Linie engagiert, die nicht in der Zeitung steht.³⁰

Bundesrat Cotti: Die OSZE muss trotz aller Unzulänglichkeiten unbedingt in Tschetschenien bleiben. Der grosse Unterschied zur Situation im Balkan besteht darin, dass in Grosnyj und in Tschetschenien die OSZE praktisch alleine dasteht und zur Verantwortung gerufen werden kann. Die UNO und die EU spielen überhaupt keine Rolle und würden von den Russen auch nicht zugelassen.

Auch innerhalb der OSZE-Mission waren von Beginn an Schwierigkeiten festzustellen. Die Mission wird von sechs Ländern zusammengestellt. Zur Entwicklung eines Teamgeistes ist eine gewisse Zeit notwendig. Es ist jedoch wünschenswert, dass nach der Ablösung des ungarischen Präsidenten Ende Jahr die Struktur

³⁰ Für eine Übersicht der Zusammenarbeit der Abteilung Humanitäre Hilfe und Schweizerisches Katastrophenhilfekorps des EDA mit russischen Partnerorganisationen vgl. die Notiz der Sektion Europa, Asien, Amerika vom 9. August 1996, dodis.ch/74440. Zur Unterstützung von Nothilfeprogrammen vgl. die Dossiers CH-BAR#E2023A-01#2005/37#1725* (o.222.Russland.15) bis CH-BAR#E2023A-01#2005/37#1732* (o.222.Russland.23).

etwas effizienter und geeinter wird. Wir überlegen uns zur Zeit, ob die Schweiz während einer gewissen Zeit nicht auch das Präsidium übernehmen sollte.³¹

Im Rahmen unserer Departementsrestrukturierung versuchten wir, die Synergien zu verbessern. Fragen der Infrastruktur und anderer Angebote bedingen unter Umständen auch die Unterstützung anderer Departementssektoren wie z. B. der Osthilfe. Das OSZE-Budget beträgt wenige Millionen. Von den 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeitet rund die Hälfte im Übersetzungsdienst. Im nächsten Jahr muss sicher das gesamte Departement aktiv werden.

1.3 Ukraine³²

Kohlschütter: Mit Blick auf die schweizerische Präsidentschaft und aufgrund meiner Erfahrungen erachte ich es als sehr wichtig, dass wir auf eine innenpolitische Abstützung des OSZE-Präsidiums hinwirken. Die Schweiz wird aussenpolitisch höheres Profil zeigen und Entscheidungen verantworten müssen, was zu einer stärkeren Exponierung gegenüber Kritik führen wird.

Was die Perspektiven betrifft, so ist bezüglich der Ukraine und der Krim ruhigere See in Sicht als in Bosnien und Tschetschenien. Für die OSZE handelt es sich quasi um einen Idealzustand, da sie nicht besonders geeignet ist, Feuerwehr zu spielen oder Frieden zu erzwingen. Die OSZE kann sich in einer potentiell krisenträchtigen, aber noch nicht krisengeschüttelten Situation am besten entfalten. Deshalb war die Tätigkeit in der Ukraine und auf der Krim letztlich derart fruchtbar.³³

Das OSZE-Mandat war sehr weit gefasst und reichte von der Kontaktaufnahme und Berichterstattung über Lageanalyse, Lösungsvorschlägen zur Krimfrage, Förderung des Dialogs zwischen den Konfliktparteien bis hin zu Menschenrechtsfragen, Minderheitenschutz, Überwachung und Förderung der Pressefreiheit sowie wirtschaftlichen Entwicklungsprogrammen für die ganze Ukraine. Aus personellen und zeitlichen Gründen haben wir uns von der Wirtschaftsfrage und der Pressefreiheit ferngehalten und auf die Krim konzentriert.

Die Krim stellt ein Minderheitenproblem doppelter Art dar. Als einziges Gebiet in der Ukraine besitzt die Krim eine russischstämmige Bevölkerungsmehrheit. Innerhalb der Krim stellt sich ein zweites Problem durch die tatarische Minderheit, die die Krim nach der Rückwanderung aus Stalins Verbannung zunehmend und mit anderen Zielsetzungen als die russischstämmige Mehrheit bevölkert.

31 Vom 1. bis 4. Dezember 1995 besuchte eine OSZE-Mission unter der Leitung von Botschafter István Gyarmati die Unterstützungsgruppe in Grosny; die schweizerische Delegation wurde von Botschafter Amberg angeführt, vgl. dodis.ch/71122 und dodis.ch/73068. Am 2. Januar 1996 trat Tim Guldemann vom Stab der Gruppe für Wissenschaft und Forschung des EDI seinen Posten als Chef der OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny an, vgl. die Notiz von Peter Burkhart vom OSZE-Koordinationsstab an Botschafter Raimund Kunz vom 28. Dezember 1995, dodis.ch/73072, den Bericht Guldemanns über die ersten Erfahrungen in Tschetschenien vom 9. Januar 1996, dodis.ch/71119, sowie das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6988* (B.72.09.15.1(39)1).

32 Zum Konflikt über den Status der Krim vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2817.

33 Die OSZE-Mission nahm Ende November 1994 ihre operationelle Tätigkeit in Kiew auf, vgl. dazu den Bericht von Andreas Kohlschütter vom 19. Dezember 1994, dodis.ch/73076. Kohlschütter beendete sein Mandat im Juni 1995, vgl. dazu das Schreiben des schweizerischen Botschafters in Kiew, Armin Kamer, an den OSZE-Stab vom 12. Juni 1995, dodis.ch/68431, sowie den Bericht Kohlschütters zuhanden von Bundesrat Cotti vom Juli 1995, dodis.ch/73077. Vgl. auch den Bericht über den Besuch der OSZE-Missionen in der Ukraine und in Moldawien durch Botschafter Amberg vom 13. bis 20. September 1995, dodis.ch/68497.

Die Bewährungsprobe für die Mission stellte sich im Frühjahr 1995, als die Zentralregierung in Kiew einschneidende Massnahmen beschloss, die die gewährte Autonomie der Krim stark beschränkten.³⁴ Es gelang der Mission, die Streitparteien an diesem sehr kritischen Punkt mit Hilfe der politischen und finanziellen Unterstützung des EDA in Locarno zu einem Runden-Tisch-Gespräch zu bewegen.³⁵ Dabei gelang es, einen Ausweg aus der sich anbahnenden neuen Krimkrise zu finden. Dieses ermutigende präventivdiplomatische Erfolgserlebnis bestand im wesentlichen darin, dass wir ein schnelleres und weiteres Drehen der Eskalationsspirale verhüten konnten. Forderungen von rechtsnationalen Kräften in der Ukraine, die gesamte Autonomieregelung aufzuheben oder das Krimparlament aufzulösen, konnten unterbunden werden. Durch die Wiederbelebung des politisch-konstitutionellen Dialogs zwischen Kiew und der Krim wurde ein Kanal zur längerfristigen Entschärfung dieses Krimproblems geöffnet. Via Locarno wurde in einem Papier eine beidseitig akzeptable Basis für die Ausarbeitung eines neuen Autonomiestatus festgelegt. Unter Berufung auf den Prozess von Locarno konnten die beiden Hauptakteure Initiativen starten, ohne ihr Gesicht zu verlieren. Dieser Prozess ist immer noch in Gang. Das Krimparlament hat vor wenigen Tagen seinen Verfassungsentwurf angenommen und wird ihn dem ukrainischen Zentralparlament vorlegen.

Die Mission kann nur gewisse Wegweiser aufstellen und die Konfliktgruppen bis zu einem bestimmten Punkt führen; den Weg müssen sie selbst gehen. Das ist keine Schwäche der OSZE, sondern ein ganz natürlicher Vorgang internationaler Hilfe und verdeutlicht deren Möglichkeiten und Grenzen.³⁶

Dies gilt auch für die Perspektiven der Ukraine-Krim-Situation. Ich bin relativ optimistisch, dass der Prozess weiterhin gewaltfrei und ohne Krisensturm verlaufen wird. In diesem engsten Kreis Kiew-Krim sehe ich ermutigende Zeichen, dass man sich in einen Koexistenzrahmen einzubetten bereit ist. Ein Tauziehen über die Machtverteilung zwischen Zentrum und autonomem Teil ist zwar im Gange, die Rahmenbedingungen sind jedoch akzeptiert. Diese Akzeptanz der Rahmenbedingungen und die Beseitigung des Separatismus waren unser Hauptziel. Auch die ukrainische Zentralregierung erkannte, dass eine Sonderregelung für die speziellen Verhältnisse der Krim gesucht werden muss. Sie darf allerdings nicht zu sehr präzedenzartig auf andere Gebiete der Ukraine ausstrahlen. Ich will nicht verhehlen, dass in der Ukraine, einem jungen Staat, die Angst vor föderalistischen Lösungen und vor einer Dezentralisierung gross ist.

Die OSZE sollte in der Ukraine und der Krim einen «follow up» von Locarno betreiben. Der Verfassungsdialog muss weiterhin in geregelten Bahnen gehalten werden. Die OSZE könnte im Sinne von Verfassungsexperten die Einwirkung verstärken. Es geht auch darum, die Tataren und die Russen in eine erträglichere Lage zu bringen. Die Tataren betrachten die Krim als ihr Gebiet mit Urrechten und alle anderen als Gäste. Die Krim ist heute aber nun einmal Lebensgrund für

34 Vgl. dazu die Notiz des stv. Chefs der Sektion OSZE des EDA, Linus von Castelmur, vom 31. März 1995, dodis.ch/73078, sowie das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#6989* (B.72.09.15.1(39)1).

35 Zum Ukraine-Rundtisch in Locarno vom 11. bis 14. Mai 1995 vgl. dodis.ch/70542, sowie das Schreiben Kohlschüters an den stv. Sektionschef von Castelmur vom 23. Mai 1994, dodis.ch/73079.

36 Vgl. dazu den Bericht Kohlschüters vom Juli 1995, dodis.ch/73077.

mehrere Minderheiten. Die Tataren müssen von einer Teilung des Präsenzrechtes überzeugt werden. Sie bringen die Gefahr einer Ethnisierung des Konflikts mit sich, was die OSZE zu vermeiden versuchen sollte. Sie sollte den Konflikt auf eine Frage der Dezentralisierung von Staatsaufgaben und Selbstverwaltungsfragen reduzieren.

In der wirtschaftlichen Analyse von Ukraine und Krim sollte die OSZE ebenfalls eine Rolle spielen.³⁷ Aus den wirtschaftlichen Gefällen zwischen Krim, Ukraine und Russland ergeben sich Spannungen, die die gesamte Krimfrage belasten. Der Zentralregierung in Kiew sollte beispielsweise die Idee nähergebracht werden, dass sich die Wirtschaft in der Ukraine mit verschiedenen Geschwindigkeiten entwickeln kann. Kluge, vernünftige OSZE-Arbeit kann hier vieles einbringen, das letztlich zu einer Beruhigung des Konflikts und zu politischer Dezentralisation führt.

Die OSZE sollte sich sowohl an der Spitze als auch in den Missionen mehr mit NGOs und wirtschaftlichen Organisationen vernetzen können, um präventivdiplomatische Zielsetzungen etwas glaubwürdiger und effektiver vorbringen zu können. Unsere Überzeugungsarbeit beschränkte sich hauptsächlich auf gute Worte. Wir konnten jedoch keine wirtschaftlichen Anreize anbieten, weil die Vernetzung weitgehend fehlte.

In der Beziehung Kiew–Moskau ist ebenfalls eher ruhigere See zu vermelden. Trotz aller verbalen Heftigkeit aus der Duma hat sich die Staatspitze in Moskau sehr vernünftig und gemässigt verhalten. Die Motive sind mir nicht klar. Ich kann mir aber vorstellen, dass sich die Regierung nach Tschetschenien und angesichts der allgemein misslichen Lage hinsichtlich der russischen Möglichkeiten kein Krimproblem und keine Finanzierung dieses Armenhauses aufladen möchte. Im Gegensatz zu den Parlamentariern hatte sich die Staatsspitze überhaupt nichts zuschulden kommen lassen, was als Zuspitzung des Krimproblems hätte ausgelegt werden können.

Das Problem der Schwarzmeerflotte belastet die Beziehung Moskau–Kiew immer noch. Das Entgegenkommen der Amerikaner bei den Ab- bzw. Umrüstungsverpflichtungen der Russen entlastet letztlich auch die Schwarzmeer-Situation. Die Russen bewegen sich wahrscheinlich in Richtung eines Mietrechts in Sevastopol. Der Streit dreht sich eigentlich nur noch um dessen Geltungsdauer.³⁸

Auch die Situation zwischen Ukraine, Osten und Westen hat sich irgendwie geglättet. Die Ukraine entzog sich sehr geschickt der NATO-Erweiterung, hat aber ihre Sympathien klar erkennen lassen. Durch Europarat, IMF und Clinton-Besuch hat der Westen die Ukraine eigentlich salonfähig erklärt und dem Präsidenten Kutschma ermöglicht, eine sehr feinfühlige Politik der Öffnung gegenüber dem Westen – ohne sich gleichzeitig Russland zu verschliessen – durchzuführen. Diese Stellung wird von West und Ost akzeptiert.

³⁷ Zur Wirtschaftslage in der Ukraine vgl. auch DDS 1995, Dok. 19, dodis.ch/67390.

³⁸ Zum russisch-ukrainischen Abkommen über den Marinestützpunkt Sewastopol vom 9. Juni 1995 vgl. die Politischen Berichte Nr. 11 und 16 Botschafter Kamers (Kiew) vom 19. Juni 1995, dodis.ch/73564, bzw. Botschafter Buchers (Moskau) vom 20. Juni 1995, dodis.ch/73563.

Bäumlin: Uns wurde die OSZE-Arbeit in zwei Krisensituationen und die Stabilisierungsarbeit auf präventiver Ebene dargestellt. Sieht der Bundesrat für das Präsidialjahr einen Schwerpunktplan vor, was die Art des Engagements betrifft?

Wäre der Zeitpunkt von US-Interventionen zur Konfliktvermeidung nicht etwas früher anzusetzen?

Müsste im Falle Kosova nicht bereits jetzt interveniert werden? Sollte die Frage des Embargos gegen den Irak nicht wieder in Angriff genommen werden? Möglicherweise sollten diese Fragen im Programm des OSZE-Präsidialjahres aufgenommen werden.

M. Berger: La diplomatie ukrainienne s'est beaucoup activée pour adhérer rapidement au Conseil de l'Europe - l'Assemblée plénière a accepté son adhésion – et je me demande pourquoi. Est-ce les problèmes institutionnels, les problèmes économiques ou leurs problèmes ethniques qui les intéressent en priorité? Je n'ai jamais reçu de réponse claire à cette question.

Quelle collaboration existe entre l'OSZE et le Conseil de l'Europe?

M. Kohlschütter: Une très étroite collaboration existait avec le Conseil de l'Europe en Ukraine. Nous avons travaillé au niveau de l'assistance constitutionnelle, l'assistance légale dans le but de créer les conditions constitutionnelles dans tout le pays et en direction de la Crimée pour éviter des conflits et des tensions.

J'ai rencontré les représentants du Conseil de l'Europe presque chaque semaine. Nous avons systématiquement échangé nos rapports. La collaboration a fonctionné à ma pleine satisfaction. Cela n'a pas toujours été le cas avec l'UE, aussi présente à Kiev, et où sont apparus des obstacles et une non-volonté de la part des représentants de Bruxelles.

J'ai été quelque peu déçu de la vitesse à laquelle l'Ukraine a été admise au Conseil de l'Europe.³⁹ Il s'est agi d'une adhésion «à crédit». En effet, l'Ukraine n'a ni constitution, ni code pénal, ni un ancrage des droits humains dans une constitution; le gouvernement n'a que des promesses qui j'espère se réaliseront. Nous connaissons d'autres exemples où les promesses données pour entrer au Conseil de l'Europe n'ont pas été tenues.

L'OSZE ne peut rien contre les stratégies des superpuissances. Si les États-Unis décident que l'Ukraine doit devenir un pilier de la politique de l'Europe de l'Est, il est très difficile de mettre un frein à ce mouvement. Alors que j'étais chef de mission, après la Tchétchénie et une politique envers les pays de l'Est surtout axée sur Moscou, M. Clinton a pointé l'Ukraine comme un atout stratégique. On a développé deux bases: Kiev et Moscou. Kiev a été renforcée très vite et toutes les institutions européennes ont souffert de ces considérations purement stratégiques. Nous aurions souhaité par exemple équilibrer les principes de la souveraineté de l'Ukraine avec la dimension humanitaire de l'autonomie de la Crimée. Pour l'Ambassade américaine à Kiev, d'un coup, les considérations stratégiques étaient telles que la dimension humaine, l'autonomie de la Crimée, ne jouait plus aucun rôle.

³⁹ L'Ukraine adhère au Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995. Sur l'attitude de la Suisse vis-à-vis de la candidature ukrainienne, cf. DDS 1995, doc. 19, dodis.ch/67390, ainsi que la notice du Service du Conseil de l'Europe du DFAE du 3 avril 1995, dodis.ch/73640.

Bundesrat Cotti: Ein klarer Schwerpunkt der OSZE-Aktionen liegt in der Präventivdiplomatie.⁴⁰ Wir sind daran, allfällige zusätzliche Interventionsgebiete zu analysieren. Die OSZE betreibt im übrigen nicht nur in den heute genannten Gebieten Missionen, sondern z. B. auch in den baltischen Staaten oder in Tadschikistan.

Unter den Schwerpunkten im nächsten Jahr findet sich in jedem Fall Grosnyj. Sollte in Ex-Jugoslawien ein Friedensvertrag abgeschlossen werden, erhielte die OSZE wahrscheinlich Aufträge, die weit über alle bisherigen Missionen hinausgehen. Voraussetzung bildet jedoch eine Verstärkung der Mittel.

Bei der Ex-Jugoslawien-Frage sehe ich nach wie vor grosse Probleme. Inwieweit wird der Friedensplan die staatliche und territoriale Integrität von Bosnien-Herzegowina wahren? Der bosnische Botschafter in der Schweiz hielt fest, dass bei aller Diskussionsbereitschaft um die innere Gestaltung der Autonomie die staatliche und territoriale Integrität eine unbedingte Voraussetzung darstellt.⁴¹ Diese Haltung vertritt auch die Schweiz.

In Kosovo ist jeder erneute Einsatz der OSZE natürlich mit der Frage verbunden, ob Belgrad wieder in die OSZE aufgenommen wird.⁴² Dies hängt stark von der Gestaltung des Friedensvertrags ab. Jedes Land kann bei einer Wiederaufnahme bekanntlich sein Veto einlegen. Im Falle einer Realisierung des Friedensvertrages müsste die Kosovo-Frage angegangen werden.⁴³

M. Ruffy: En aucune façon le conflit en ex-Yougoslavie ne sera terminé par le règlement de la situation en Bosnie-Herzégovine. Le Kosovo est une épée de Damoclès et il est fort probable qu'un conflit grave y resurgisse une fois résolu le problème en Bosnie-Herzégovine.

Avons-nous des précisions sur le Traité de paix? Je ne peux pas imaginer que l'on traite aujourd'hui avec la Serbie, que l'on discute avec M. Milosevic, soupçonné de crimes de guerre, et qu'on n'aborde pas le problème du Kosovo. On peut prendre toutes les précautions pour éviter de diaboliser les Serbes, les Serbes ont supprimé l'autonomie du Kosovo et en cela créé un énorme foyer de tension. Celle-ci montera encore lorsque les difficultés économiques se présenteront. Et on sait qu'elles vont s'accroître, notamment par la politique économique de la Suisse vis-à-vis du troisième cercle.⁴⁴

Aborderez-vous ce sujet lors de votre visite à Washington?

Präsident: Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Amerikaner auch dieses Thema in die bereits jetzt sehr heikle Verhandlungsmasse einbringen werden.

M. Cotti, conseiller fédéral: (à M. Ruffy) Non seulement ce sujet sera abordé à Washington, mais encore ce mois sera utilisé pour des visites qui touchent aux

⁴⁰ Zu den Prioritäten der schweizerischen OSZE-Präsidentschaft vgl. dodis.ch/74260 und dodis.ch/74261.

⁴¹ Für das Gespräch von Bundesrat Cotti mit Botschafter Hadžo Efendić vom 1. November 1995 vgl. dodis.ch/72832.

⁴² Am 27. November 1995 weilte eine Delegation unter Leitung des Vorsitzenden des Ständigen Rats der OSZE, Botschafter Márton Krasznai, zu Gesprächen in Belgrad, vgl. dodis.ch/70456.

⁴³ Vgl. dazu die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung III des EDA, Botschafter Armin Ritz, vom 11. Dezember 1996, dodis.ch/74456.

⁴⁴ Sur le modèle des trois cercles de la politique des étrangers en Suisse, cf. DDS 1993, doc. 48, dodis.ch/65708, et DDS 1995, doc. 51, dodis.ch/68645.

problèmes centraux de l'activité de l'OSZE. Je serai au Canada, avec qui nous avons des relations très étroites au niveau de l'OSZE; je serai en République fédérale d'Allemagne cette semaine encore et à Moscou le 28 novembre.⁴⁵

L'engagement essentiel pour les Accords de paix est le fait des États-Unis et ils ne se laissent que peu influencer. Il faut reconnaître qu'ils s'engagent alors que tous les autres ont échoué. Pour nous, la situation des autres conflits se posera certainement. La commission sera renseignée à ce sujet dès la prochaine séance.⁴⁶

⁴⁵ Pour les visites du Conseiller fédéral Cotti à Washington, Ottawa et Bonn du 7 au 10 novembre 1995, cf. QdD 31, doc. 45, dodis.ch/68523, pour celle à Moscou, cf. la note d'information du DFAE au Conseil fédéral du 7 décembre 1995, dodis.ch/68528.

⁴⁶ Cf. le procès-verbal de la séance de la CPE-N du 8 et 9 janvier 1996, dodis.ch/74365.

dodis.ch/68523

Gespräche des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti, mit US-Vizepräsident Gore sowie den Aussenministern Kanadas, Ouellet, der USA, Christopher, und Deutschlands, Kinkel¹

ARBEITSBESUCH IN OTTAWA, WASHINGTON UND BONN,
7. BIS 10. NOVEMBER 1995²

Bern, 20. November 1995

Die bevorstehende OSZE-Präsidentschaft bildete den Hauptgegenstand meiner Gespräche mit meinen Amtskollegen³ in den drei Hauptstädten, in Washington zusätzlich mit Vizepräsident Gore, dem Stellvertretenden Staatssekretär S. Talbott und dem früheren Sicherheitsberater Brzezinski.

Schweizerischerseits ging es insbesondere darum, unsere Zielsetzungen zur Diskussion zu stellen, die Rolle der OSZE beim Wiederaufbau in Ex-Jugoslawien weiter zu klären sowie die zukünftige Sicherheitsarchitektur, das Sicherheitsmodell und die Rolle Russlands in der europäischen Sicherheitspolitik zu erörtern.⁴

In bezug auf Ex-Jugoslawien konnte ich auf der Grundlage der Diskussionen im Hohen Rat von 26./27. Oktober die Bereitschaft der OSZE unterstreichen, die für sie vorgesehenen Aufgaben zu übernehmen.⁵ Diese umfassen bekanntlich die Überwachung und Beurteilung der Wahlen in Bosnien, die Beistandsleistung und Überwachung im Bereich der Menschenrechte und des demokratischen Aufbaus sowie Massnahmen im Bereich der militärischen Vertrauensbildung und Abrüstung.

¹ CH-BAR#E2010A#2005/342#2142* (B.15.22.37). Diese an den Bundesrat gerichtete Informationsnotiz wurde vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet und höchstwahrscheinlich vom Chef der ständigen Delegation der Schweiz bei der OSZE in Wien, Botschafter Benedikt von Tschanner, verfasst. Sie wurde den Mitgliedern des Bundesrats für dessen 36. Sitzung vom 22. November 1995 vorgelegt, vgl. das Verhandlungsprotokoll des Bundesrats vom 27. November 1995, CH-BAR#E1003-01#2006/306#3* (322.3).

² Für die Zusammensetzung der Delegation und das Besuchsprogramm vgl. das Dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#2142* (B.15.22.37).

³ André Ouellet, Warren Christopher und Klaus Kinkel. Zum kurzen Gespräch Bundesrat Cottis mit Aussenminister Christopher am 9. November 1995 vgl. die Notiz von Minister Jean-Claude Joseph von der schweizerischen Botschaft in Washington, dodis.ch/70509. Zum Treffen mit Aussenminister Kinkel am 10. November 1995 vgl. AAPD 1995, Dok. 338, dodis.ch/74974. Ein geplantes Gespräch mit dem deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl kam nicht zu Stande, vgl. dazu das Fernschreiben des schweizerischen Botschafters in Bonn, Dieter Chenaux-Repond, an Bundesrat Cotti vom 23. Oktober 1995, CH-BAR#E2010A#2005/342#2142* (B.15.22.37). Zur schweizerischen OSZE-Präsidentschaft im Jahr 1996 vgl. QdD 31, Dok. 43, dodis.ch/62659, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2233.

⁴ Vgl. dazu die vorbereitende Notiz Buts suisses de la Présidence en exercice de l'OSCE, dodis.ch/74260, sowie die Sprechnotizen zur OSZE, dodis.ch/74261.

⁵ Vgl. dazu das Hintergrundpapier OSZE: Operation Ex-Jugoslawien, dodis.ch/74279.

Dabei hob ich hervor, dass nur eine umfassende und gerechte Friedenslösung auf die Dauer erfolgreich sein könne. Diese müsse insbesondere die territoriale Integrität Bosniens garantieren und alle offenen Probleme in der Region, namentlich auch die Frage des Kosowo mit einbeziehen. Letzterer Punkt ist umso wichtiger im Hinblick auf die Normalisierung des Verhältnisses zwischen der OSZE und Serbien/Montenegro's, wozu bekanntlich Konsens in der OSZE nötig ist.

Was die organisatorischen Aspekte des OSZE-Einsatzes in Bosnien betrifft, unterstrich ich das Interesse der zukünftigen Präsidentschaft, dass die OSZE zwar ein möglichst klares Mandat erhält, dass sie dieses aber autonom ausführen kann. Damit werde die Koordination mit den andern involvierten Organisationen nicht ausgeschlossen, wohl aber eine Unterordnung der möglichen OSZE-Mission unter den vorgesehenen Gesamtkoordinator für die zivilen Bereiche des Wiederaufbaus. (In der zur Vorbereitung der OSZE-Aufgaben eingesetzten Task Force wirkt als Schweizer Vertreter P. Arbenz mit).⁶

In allen drei Hauptstädten wurde die zunehmende Bedeutung der OSZE in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit unterstrichen. Dieser käme zur Abfederung der NATO-Erweiterung, an deren Durchführung in keiner der drei Hauptstädte ein Zweifel offen gelassen wurde, die Funktion eines Schirmes für kreativ zu gestaltende transkontinentale Sicherheitskooperation zu, und sie hätte sich insbesondere mit den Konflikten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zu beschäftigen (Brzezinski).⁷ Angesichts des wahrscheinlichen Sieges der Kommunisten und Nationalisten in den russischen Parlamentswahlen dürfte ihre Aufgabe schwieriger, aber desto bedeutender werden. In bezug auf die Entwicklungen in Russland äusserten sich Vizepräsident A. Gore und Stellvertretenden Staatssekretär S. Talbott wesentlich optimistischer: Angesichts der geschichtlichen Voraussetzungen seien Rückschritte natürlich. Jedoch bedeute nicht jeder Schritt zurück auch ein Abbruch der positiven Entwicklung hin zur Demokratie. Geduld und Unterstützung der positiven Kräfte seien deshalb am Platze.⁸

Die OSZE habe auf regionaler Ebene die UNO zu ersetzen, was die für sie vorgesehene Rolle beim Wiederaufbau in Ex-Jugoslawien bestens illustriere (AM Kinkel). Ihre Hauptaufgabe sei neben der Präventivdiplomatie die Förderung demokratischen Verhaltens von Grund auf und der Aufbau der zivilen Gesellschaft, wozu sie dank ihrer flexiblen Instrumente bestens geeignet sei (AM Ouellet).⁹

⁶ Vgl. dazu die Sitzung des OSZE-Koordinationsstabs des EDA vom 24. Oktober 1995, dodis.ch/70580, sowie das Fernschreiben von Botschafter von Tschärner an Peter Arbenz vom 3. November 1995, CH-BAR# E2210.10A#2001/121#153* (736).

⁷ Zum Gespräch Bundesrat Cottis mit Zbigniew Brzeziński am 8. November 1995 vgl. die Notiz des Chefs des OSZE-Koordinationsstabs, Botschafter Raimund Kunz, dodis.ch/70508.

⁸ Zum Gespräch Bundesrat Cottis mit Vizeausserminister Strobe Talbott am 9. November 1995 vgl. die Notiz des schweizerischen Botschafters in Washington, Carlo Jagmetti, dodis.ch/70510. Zu den Parlamentswahlen in Russland vom 17. Dezember 1995 vgl. die Notiz des Chefs der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken, an Bundesrat Cottis, dodis.ch/71821, den Politischen Bericht Nr. 37 des schweizerischen Botschafters in Moskau, Johann Bucher, dodis.ch/68681, sowie die Notiz des Geschäftsträgers a. i. der schweizerischen Botschaft in Moskau, Minister Pierre Chrzanowski, dodis.ch/69802.

⁹ Für die Gespräche der Botschafter von Tschärner und Kunz mit einer kanadischen Delegation von Experten für Fragen der europäischen Sicherheit anlässlich des Besuchs Bundesrat Cottis vom 7. und 8. November 1995 vgl. die Notiz von Olaf Kjelsen von der schweizerischen Botschaft in Ottawa, dodis.ch/70511.

Den russischen Interessen sei namentlich im Rahmen des Sicherheitsmodells so weit wie möglich und nötig entgegenzukommen.¹⁰ Von deutscher Seite wurde konkret die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Organisation bzw. für das Peacekeeping, die Berücksichtigung russischer Interessen bei der Besetzung von Sekretariatsposten bzw. bei der Nominierung von Missionschefs oder persönlichen Vertretern sowie ein Engagement der OSZE nicht nur im «nahen Ausland», sondern z. B. auch in der Türkei vorgeschlagen.

In bezug auf die Rolle der OSZE in Ex-Jugoslawien wurden die oben erwähnten schweizerischen Auffassungen geteilt und unterstützt. In Washington wurde nur zu deutlich, unter welchem innenpolitisch bedingten Erfolgs- und Zeitzwang die Unterhändler in Ohio stehen.¹¹ Das von mir vertretene Anliegen, dass ein alle Probleme der Region umfassendes Friedensabkommen zustande komme, wurde von allen Gesprächspartnern geteilt. Trotzdem bestand in bezug auf einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen vorsichtiger Optimismus. Geteilt wurden auch die schweizerischen Vorstellungen in bezug auf die organisatorischen Erfordernisse eines OSZE-Einsatzes in Bosnien. Die amerikanische Seite stimmte insbesondere dem Anliegen nach gegenseitigem Informationsaustausch zwischen der OSZE und den Unterhändlern in Ohio zu.

Die Diskussionen machten deutlich, dass die sich abzeichnende Friedenslösung und deren Implementierung in Bosnien-Herzegowina und im früheren Jugoslawien das Modell zukünftiger europäischer Sicherheitskooperation antizipieren könnte. Dies betrifft nicht nur die Rolle der NATO und der OSZE, sondern auch die Rolle der USA und der in der Kontaktgruppe vertretenen Staaten. Sie sind es, die ein mögliches Friedensabkommen mitunterzeichnen und dadurch ihre Rolle namentlich im Verhältnis zu den verschiedenen Organisationen kodifizieren dürften.

Was die OSZE betrifft, dürfte der Erfolg oder Misserfolg ihres möglichen Einsatzes entscheidend für ihre zukünftige Glaubwürdigkeit sein. Es ist zu hoffen, dass das Friedensabkommen in Ohio, wenn es zustande kommt, die nötigen Voraussetzungen für den Erfolg legt.

¹⁰ Vgl. dazu die Zusammenstellung Gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert (1995–), dodis.ch/T2826.

¹¹ Vom 1. bis 21. November 1995 verhandelten auf der Wright-Patterson Air Force Base bei Dayton (Ohio) unter der Leitung von Aussenminister Christopher und US-Unterstaatssekretär Richard Holbrooke die Präsidenten Bosnien und Herzegowinas, Alija Izetbegović, Kroatiens, Franjo Tuđman, und Serbiens, Slobodan Milošević, über ein Friedensabkommen für Bosnien und Herzegowina. Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/T2285.

dodis.ch/69272

*Gespräche von Bundesrat Cotti mit dem bosnischen Präsidenten Izetbegović,
Premierminister Muratović sowie dem Hohen Repräsentanten Bildt¹*

BESUCH IN SARAJEVO AM 21. MAI 1996

Bern, 28. Mai 1996

1. Gegenstand des Besuchs

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Wahlen in Bosnien und Herzegovina bin ich am 21.5.1996 nach Sarajevo gereist.² Ich führte Gespräche mit Präsident Alija Izetbegovic und Premier Hasan Muratovic, mit internationalen Akteuren des Friedensprozesses – namentlich dem Hohen Repräsentanten Carl Bildt, seinem Stellvertreter Michael Steiner, Vertretern des IFOR-Kommandos und der Weltbank, sowie dem in Sarajevo weilenden US-Botschafter Bill Montgomery³ –, besuchte eine Sitzung der provisorischen Wahlkommission und unterhielt mich mit Vertretern der politischen Parteien⁴. Sodann diskutierte ich mit dem Chef der OSZE-Mission, Botschafter Robert Frowick, sowie dem Election Monitoring Coordinator, Eduard van Thijn, den Stand der Wahlvorbereitungen.⁵ Schliesslich gehörte auch ein Treffen mit den in Bosnien tätigen Schweizern zum Programm.

2. Gespräch mit Präsident Alija Izetbegovic und Premierminister Hasan Muratovic

Die Bedingungen für die Durchführung freier und fairer Wahlen sind laut Präsident Izetbegovic noch nicht erfüllt. Das wichtigste Hindernis, sie zu erreichen, sieht er in der Präsenz des Serbenführers Karadzic. Während die Voraussetzungen in der Föderation schon heute bestünden, gebe es in der Republika Srpska keine demokratischen Freiheiten. So existierten dort keine nichtserbischen Par-

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#7163* (B.72.09.15.1(55)2). Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde vom Vorsteher des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, unterzeichnet. Der Text der Informationsnotiz wurde bereits am 27. Mai 1996 als Beitrag im Wochentelex 22/96 versendet, vgl. dodis.ch/76589. Der Wochentelexbeitrag wurde von Peter Burkhart vom OSZE-Koordinationsstab des EDA unter der Verantwortung von dessen Chef, Botschafter Raymund Kunz, verfasst.

2 Es handelte sich um die vierte Informationsreise von Bundesrat Cotti in seiner Funktion als OSZE-Vorsitzender vor den am 14. September 1996 durchgeführten Wahlen in Bosnien und Herzegowina. Bereits am 29. Januar 1996 reiste er nach Zagreb und Belgrad, am 28. März nach Sarajevo und am 6. Mai nach Mostar und Banja Luka. Nach dem Besuch am 21. Mai 1996 in Sarajevo reiste Bundesrat Cotti am 23. Juni 1996 abermals nach Sarajevo und Banja Luka, sowie am 20. August noch einmal nach Sarajevo. Für die jeweiligen Gesprächs- und Informationsnotizen an den Bundesrat vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2911. Betreffend die Wahlen in Bosnien und Herzegowina, vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2856.

3 Vgl. dazu Punkt 6 des Wochentelex 22/96 vom 27. Mai 1996, dodis.ch/76589.

4 Vgl. dazu das Protokoll von Deborah Schein von der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vom 22. Mai 1996, dodis.ch/77254.

5 Vgl. dazu das Protokoll von Peter Burkhart vom OSZE-Koordinationsstab des EDA vom 22. Mai 1996, dodis.ch/76824.

teien. Doch sei nicht ausgeschlossen, dass auch im serbischen Landesteil in drei Monaten die Bedingungen für Wahlen erfüllt sein könnten. Die Bedingungen könnten sich entscheidend ändern, wenn Karadzic von der Macht entfernt würde. Izetbegovic deutete dabei an, dass in dieser Hinsicht überraschende Entwicklungen eintreten könnten.⁶

Auf jeden Fall müssten die Wahlvorbereitungen so vorangetrieben werden, wie wenn die Bedingungen erfüllt wären. Die bosnische Führung wolle diese Wahlen. Mit den politischen Parteien würden Konsultationen geführt, ob sie allenfalls nur in der Föderation durchgeführt werden könnten. Dies verstiesse allerdings gegen das Dayton-Abkommen, hinter dem die Bosnier voll stünden.⁷

Hingegen kritisierte Izetbegovic heftig eine Bestimmung der Regeln zur Wählerregistrierung vom 22.4.1996⁸ betreffend der im Dayton-Abkommen vorgesehenen Möglichkeit, abweichend vom Grundprinzip auch an einem anderen Ort als 1991 wählen zu können. Damit würden die ethnischen Säuberungen zementiert. Izetbegovic illustrierte dies am Beispiel Srebrenicas, wo nun die aus den Vororten Sarajevos hergezogenen Serben wählen und damit die serbische Herrschaft über die vormals muslimische Stadt besiegeln könnten. Deshalb müsste diese Bestimmung geändert werden. Der Vorsitzende der provisorischen Wahlkommission, OSZE-Missionschef Frowick, schloss jedoch aus, auf die mühsam ausgehandelten Registrierungsregeln zurückzukommen. Die Regeln waren auch vom bosnischen Vertreter,⁹ obgleich er in den Sitzungen dagegen opponierte, letztlich stillschweigend akzeptiert worden. Doch werde man versuchen, bei der Anwendung den Bedenken des Präsidenten Rechnung zu tragen.

Mit Premierminister Muratovic wurde das schweizerische Projekt eines unabhängigen Radionetzwerkes besprochen.¹⁰ Muratovic wiederholte dabei die Bedingungen (ausschliesslich Wahlsendungen, nur internationale Musik) für die Zuteilung einer Frequenz. Präsident Izetbegovic liess der Schweizer Delegation aber kurz danach mitteilen, dass die Frage im Sinne ihrer Vorsprache geregelt werde.

3. Gespräche mit OSZE-Mission, provisorischer Wahlkommission und politischen Parteien

Das grösste Problem hinsichtlich der administrativ-technischen Vorbereitung der Wahlen sieht OSZE-Missionschef Frowick zur Zeit bei der Registrierung der Flüchtlinge ausserhalb Bosniens, sowie den Vorkehrungen für deren Wahlteilnahme, nachdem die IOM es nun endgültig abgelehnt hat, diese Aufgabe auf

6 Zur Frage der Entfernung von Radovan Karadžić aus dessen politischen Ämtern vor den Wahlen in Bosnien und Herzegowina vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2926.

7 Zum Abkommen von Dayton (1995) vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2285.

8 Vgl. die «Rules and Regulations» der Provisorischen Wahlkommission (PEC) der OSZE vom 22. April 1996, CH-BAR#E2010A#2005/342#7234* (B.72.09.15.1(67)1).

9 Kasim Begić.

10 Zum Aufbau des Free Election Radio Network (FERN) vgl. die Projektanträge Nr. 543/96 und 547/96 der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des EDA vom 19. April und 6. Juni 1996, dodis.ch/77598 und dodis.ch/77600. Zur Weiterführung des Projekts für die auf 1997 verschobenen Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina vgl. den Projektantrag Nr. 517/97 der DEZA vom 20. Januar 1997, dodis.ch/76053.

Kontraktbasis zu übernehmen.¹¹ Doch auch die Registrierung der Wähler in Bosnien selbst droht in Verzug zu geraten. Dies hauptsächlich wegen des Rückstands der Föderation bei der Bildung der «lokalen Wahlkommissionen», d. h. der Körperschaften, die für die eigentliche Wahldurchführung sowie für die notwendigen Vorbereitungen verantwortlich sind. Schwierigkeiten gibt es hier vor allem bei den (durch die «Inter-Entity Boundary Line») geteilten Munizipalitäten, speziell jenen Teilstücken auf der Föderationsseite, die ohne ihr vorheriges Verwaltungszentrum geblieben sind.¹²

Um das vorbehaltlich des Zertifizierungsentscheids des amtierenden OSZE-Vorsitzenden vorgesehene Wahldatum vom 14.9.1996 einhalten zu können, hat die provisorische Wahlkommission bereits einige Vereinfachungen und Straffungen des Wahlprozesses beschlossen. So soll ab 3. Juni die Wählerregistrierung in den Munizipalitäten beginnen, die bereits eine lokale Wahlkommission haben, was heisst, dass sie in den übrigen allenfalls weniger als die vorgesehenen 6 Wochen dauern wird. Auch werden die Anträge auf Wahlteilnahme in einer anderen Munizipalität als 1996 nicht wie vorgesehen zentral verarbeitet, weshalb auch keine endgültige Wählerliste aufgestellt wird. Zudem werden die Wähler nicht einem bestimmten Wahllokal zugeteilt werden können.

Nach der Erörterung der derzeitigen Probleme sicherte OSZE-Missionschef Frowick auf die entsprechende Frage jedoch zu, dass er, was die technischen und organisatorischen Probleme anbetrifft, den Zeitplan für einen Wahltermin 14.9.1996 – aus heutiger Sicht beurteilt und eine erneute Beurteilung in rund einem Monat vorbehalten – trotz der bekannten Schwierigkeiten werde einhalten können. Ohne Zweifel viel delikater wird die Beurteilung der politischen Voraussetzungen sein.

Beim Besuch der Provisorischen Wahlkommission (PEC) wurde ich vom soeben gefassten Beschluss der PEC unterrichtet, die seit dem 10. Mai laufende Frist für die Registrierung von Parteien und Kandidaten auf den 7. Juni zu beenden. Ich erklärte anschliessend gegenüber dem PEC-Vorsitzenden, dass ich mir vorbehalte, auf diesen Entscheid, der tendenziell die kleinen Parteien benachteiligt, zurückzukommen. Als der Beschluss danach im Gespräch mit Vertretern der politischen Parteien bekannt gemacht wurde, schienen diese sich jedoch kaum daran zu stossen. Die Bedenken richteten sich vielmehr auf die Wahlvoraussetzungen einerseits und den Stand der Wahlvorbereitungen andererseits. Dabei wurden gewichtige Stimmen laut, wonach die Zeitplanung unrealistisch sei.

4. Gespräche mit Carl Bildt und Michael Steiner

Ich traf den Hohen Repräsentanten zu einem Gespräch unter vier Augen gleich zu Beginn des Besuches in Sarajevo. Am Ende des Tages wurde der Stand der Wahlvorbereitungen sodann im Detail mit seinem Stellvertreter Steiner bespro-

¹¹ Mit der internationalen Koordination der Teilnahme von Exil-Bosnierinnen und -Bosniern an den Wahlen wurde schliesslich die Refugee Elections Steering Group (RESG) der OSZE betraut, vgl. deren Schlussbericht vom 11. Oktober 1996, dodis.ch/76052. Zur Wahlteilnahme von bosnischen Geflüchteten in der Schweiz vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2945.

¹² Vgl. dazu den Bericht von Senior Advisor Peter Arbenz und dessen Mitarbeitern Hanspeter Kleiner und Andreas Kohlschütter vom 19. Mai 1996, dodis.ch/75597, sowie den Bericht von Hanspeter Kleiner vom 26. Mai 1996, dodis.ch/76095.

chen. Übereinstimmend wurde befunden, dass der Zeitpunkt der Konferenz von Florenz am 13./14. Juni noch zu früh ist, um über die Wahldurchführbarkeit zu entscheiden.¹³ Der Zertifizierungsentscheid wird nun für Ende Juni, anfangs Juli ins Auge gefasst; als spätestes Datum wird der 15. Juli angesehen.¹⁴ Damit können auch noch die Lokalwahlen in Mostar in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Carl Bildt hat gegenüber der EU die Haltung eingenommen, dass Mostar nicht von den landesweiten Wahlen gemäss Dayton-Abkommen ausgenommen werden soll (ungeachtet allfälliger Wahlen, die dort unter EU-Ägide durchgeführt werden), dass er aber auf eine Einigung der Parteien im dortigen Wahlstreit hoffe.¹⁵

5. Lunch mit Vertretern von IFOR und Weltbank

Eine Verzichtserklärung Karadzics, dass er sich aus allen politischen Funktionen zurückziehe, würde kaum als genügend erachtet. Die Festnahme Karadzics könne jedoch nicht vom IFOR-Kommando, sondern müsste auf Ebene der politischen Führung (NAC) beschlossen werden. Von politischer Seite liege mittlerweile das Einverständnis vor, dass Karadzic festgenommen werden könnte, wenn er in einen Kontrollposten der IFOR geriete. Die Strategie der IFOR gehe jetzt dahin, so wurde angedeutet, Karadzic immer mehr zu isolieren. Vorderhand würden die Akteure der zivilen Implementierung nicht darum herumkommen, die Absetzung von Regierungschef Kasagic¹⁶ zu akzeptieren, mit dem sich, wie der Weltbankvertreter bedauerte, gute Arbeitskontakte entwickelt hatten. Der Druck auf Karadzic, so wurde festgestellt, habe vorderhand eher zu einer Verhärtung der bosnisch-serbischen Positionen geführt.¹⁷

¹³ Vgl. dazu die Ansprache von Bundesrat Cotti in seiner Funktion als OSZE-Vorsitzender an der Peace Implementation Conference in Florenz vom 14. Juni 1996, dodis.ch/76862, den Bericht über Cottis Teilnahme im Wochentelex 25/96 vom 17. Juni 1996, dodis.ch/76548, sowie Dok. OSCE/INF/101/96 Chairman's Summary Conclusions of the Conference of the Peace Implementation Council, Florence, 13–14 June 1996, dodis.ch/76471.

¹⁴ Bundesrat Cotti legte den Termin für die Durchführung der Wahlen schliesslich am 25. Juni 1996 anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung (75. Plenarversammlung) des Ständigen Rats der OSZE in Wien fest, vgl. QdD 31, Dok. 48, dodis.ch/76057.

¹⁵ Die Stadtparlamentswahlen in Mostar wurden am 30. Juni 1996 durchgeführt. Auch bosnischen Geflüchteten in der Schweiz wurde die Teilnahme ermöglicht, vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2945.

¹⁶ Noch anlässlich seines Besuchs in Banja Luka vom 6. Mai 1996 hatte Bundesrat Cotti mit dem Premierminister der Republika Srpska, Rajko Kasagić, Gespräche geführt, vgl. dazu das Protokoll des OSZE-Koordinationsstabs des EDA, dodis.ch/75596, sowie die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat, dodis.ch/69822. Vgl. auch die Erklärung Bundesrat Cottis vom 16. Mai 1996 zur Absetzung von Premierminister Kasagić, CH-BAR#E2210.10A#2001/121#98* (736).

¹⁷ Der Wochentelexbeitrag enthält zusätzlich noch einen Punkt 6: «Treffen mit Botschafter Bill Montgomery. Gesprächsgegenstand war die zu jenem Zeitpunkt noch vorgesehene internationale Konferenz in Genf zu den Wahlen in Bosnien und Herzegowina». Zur abgesagten Konferenz vgl. das Fernschreiben der Politischen Abteilung I des EDA an verschiedene schweizerische Botschaften vom 28. Mai 1996, dodis.ch/76347.

dodis.ch/70929

Gespräche des Vorstehers des EMD, Bundesrat Ogi, in Sarajevo und Tuzla¹

BESUCH DES CHEFS EMD BEI DEN SCHWEIZERISCHEN «GELBMÜTZEN»
IN BOSNIEN-HERZEGOWINA (14./15. JUNI 1996)

Vertraulich

Bern, 24. Juni 1996

Überblick

Der Zweck der Reise war ein dreifacher: Erstens ging es um einen Augenschein des operationell zuständigen Departementschefs und des Generalstabschefs bei den Gelbmützen, denen die volle Unterstützung Berns kundgetan werden sollte.² Zweitens war zu Handen der nationalen und internationalen Öffentlichkeit zu signalisieren, dass auch das EMD den Friedensprozess von Dayton voll unterstützt. Drittens ging es dem Chef EMD und dem Generalstabschef darum, das internationale Umfeld kennenzulernen, in dem die Gelbmützen zu arbeiten haben (namentlich OSZE, IFOR, bosnisches Verteidigungsministerium und div. Hilfswerke).

Der erste Besuchstag fiel zeitlich zusammen mit dem Abschluss der Bosnien-Konferenz in Florenz, an der das Abkommen über sub-regionale Rüstungskontrolle gemäss Art. IV von Anhang 1-B des Dayton-Abkommens unterzeichnet worden ist³ und weitere Diskussionen im Hinblick auf einen Entscheid in der Frage des Datums der bosnischen Wahlen stattgefunden haben.⁴ Die Letztgenannten

1 CH-BAR#E5004A#2014/94#587* (092.122-018). Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde vom Vorsteher des EMD, Bundesrat Adolf Ogi, unterzeichnet und für die 23. Sitzung des Bundesrats vom 26. Juni 1996 verteilt. Christian Catrina vom Dienst Sicherheitspolitik des EMD versandte am 24. Juni 1996 eine Kopie an den Chef der Politischen Abteilung I des EDA, Botschafter Franz von Däniken.

2 Die von Bundesrat Ogi geleitete Delegation umfasste neben dem Generalstabschef, Korpskommandant Arhur Liener, u. a. den für Sicherheitspolitik und Militärpolitik zuständige stv. Generalsekretär des EMD, Botschafter Anton Thalmann, den Informationschef des EMD, Martin Bühler, sowie den persönlichen Mitarbeiter von Bundesrat Ogi, Thomas Harnischberg. Für die vollständige Delegationsliste und das Besuchsprogramm vgl. das Dossier CH-BAR#E5572-01#2005/183#13* (910.3). Zum Entscheid des Bundesrats, der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina eine Logistikeinheit zur Verfügung zu stellen, vgl. das BR-Prot. Nr. 139 vom 31. Januar 1996, dodis.ch/74439. Vgl. dazu auch die Zusammenstellung Swiss Headquarters Support Unit für die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina (1996–2001), dodis.ch/T2238.

3 Vgl. dazu die Notiz des stv. Chefs der Sektion OSZE des EDA, Linus von Castelmur, vom 21. Juni 1996, dodis.ch/77667.

4 Vgl. dazu die Ansprache des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, in seiner Funktion als Amtierender OSZE-Vorsitzender an der Peace Implementation Conference in Florenz vom 14. Juni 1996, dodis.ch/76862, den Bericht über Cottis Teilnahme im Wochentelex 25/96 vom 17. Juni 1996, dodis.ch/76548, sowie Dok. OSCE/INF/101/96 Chairman's Summary Conclusions of the Conference of the Peace Implementation Council, Florence, 13–14 June 1996, dodis.ch/76471. Zur Festsetzung des Wahldatums vgl. QdD 31, Dok. 48, dodis.ch/76057, zur Organisation von Nachkriegswahlen durch die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ferner QdD 31, Dok. 46, dodis.ch/69272, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2856.

und die Zukunft der IFOR bzw. deren Ablösung durch eine andere internationale Präsenz standen denn auch im Zentrum der meisten Gespräche des Chefs EMD.

1) OSZE:

Der Chef der Mission in Bosnien, *Botschafter Frowick*, strich die seiner Ansicht nach sehr starke internationale Unterstützung hervor, welche die Abhaltung der Wahlen zum vorgesehenen Zeitpunkt (bis 14.9.) geniesse. Er zitierte auch den zivilen Hilfskoordinator Carl Bildt in diesem Sinne.⁵ Frowick betonte auch, dass die für die Stabilisierung Bosniens unumgängliche Wirtschaftshilfe ohne Festhalten am Wahldatum nicht einsetzen werde. Es gelte deshalb, das von Dayton geschaffene «Fenster» nicht durch eine Verschiebung wieder zugehen zu lassen. Oberste Priorität hätten für die Zeit bis dahin die Regelung der Kriegsverbrecherfrage und die Durchsetzung des «freedom of movement»-Prinzips.⁶

General Per Skov-Christensen gab seiner Befriedigung über die eben erfolgte Unterzeichnung des sub-regionalen Rüstungskontrollabkommens Ausdruck, erwähnte aber auch die Ungewissheit, welche wegen des späteren Übergangs der vollen Verantwortung für die Inspektionen an die Parteien besteht. Immerhin sei das als Grundlage dienende Informationsmaterial der Parteien mittlerweile von recht guter Qualität. Hilfreich sei auch die Mithilfe der IFOR, welche bei ihren Patrouillen ebenfalls auf nützliche Informationen stosse und der OSZE gute Tips gebe, wobei man versuche, sich durch entsprechende Absprachen nicht in die Quere zu geraten. Ferner sei die IFOR auch bereit, bei Zwischenfällen zu Gunsten der OSZE-Inspektoren einzugreifen und medizinische Nothilfe zu leisten. Skov-Christensen rechnet damit, dass zur Umsetzung des Abkommens noch mindestens bis Ende 1997 die Präsenz einer OSZE-Mission in Bosnien nötig bleibe.

2) IFOR:

Der *Stabschef der IFOR, Generalleutnant W. Carter*, zeichnete ein differenziertes Bild der bisherigen Ergebnisse des IFOR-Einsatzes. Die volle Feuereinstellung war eine Woche nach IFOR-Beginn durchgesetzt. Dann wurden über 50 Brücken gebaut und das Strassennetz wieder durchgängig gemacht. Die «freedom of movement» sei für internationales Personal inzwischen gut, für private einheimische Bürger lasse sie jedoch zu wünschen übrig. Ausländisches Militärpersonal gebe es kaum mehr, ausser etwa 100 200 Mujahedin mit unklarem Status (Heirat mit Lokalen etc.). Nachdem Bildt mit Hilfeverweigerung gedroht habe, sei auch bei der Frage des Gefangenen austauschs bei den Parteien eine etwas konstruktivere Haltung feststellbar. Grosse Sorge bereiteten nach wie vor die zahllosen Minenfelder, von denen bisher «nur» etwa 90 000 bzw. 40% in den IFOR-Computern erfasst seien. Ebenfalls elektronisch erfasst seien 400 Massengräber (d. h. Gräber mit mehr als 3 Toten), die zum Teil «legaler» und zum Teil «illegaler» Natur seien und von denen 12 einem

⁵ Zum Stand der Wahlvorbereitungen vgl. die Ansprache von Botschafter Robert Frowick an der Peace Implementation Conference in Florenz vom 14. Juni 1996, dodis.ch/77509.

⁶ Vgl. dazu den Bericht von Minister Gérard Stoudmann von der schweizerischen Delegation bei der OSZE in Wien über den Besuch bei der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina vom 7. bis 11. Juni 1996, dodis.ch/75943, sowie die Zusammenstellung über die Reisen von Bundesrat Cotti nach Bosnien und Herzegowina in seiner Funktion als Amtierender OSZE-Vorsitzender zur Rekognoszierung der Wahlbedingungen, dodis.ch/C2911.

«Monitoring» durch die IFOR unterzogen und 4 voll ausgehoben würden (was natürlich unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Gerechtigkeit für die Angehörigen ein Tropfen auf einen heissen Stein sei). Schliesslich laufe die beschränkte Aufrüstung der Muslime im Sinne von Dayton, ohne grosses Aufsehen zu erregen.⁷

Auch das Briefing durch den *Kommandanten des IFOR-Sektors NORD/HQ Tuzla, General W. Nash*, brachte interessante Einblicke in die von Dayton geschaffenen neuen multilateralen Zusammenarbeitsformen sowie in die Breite und Tiefe der amerikanischen Präsenz: Zunächst haben die USA unter ihren 15600 Mann in Bosnien eine grosse Zahl ziviler Wiederaufbauexperten als Reservisten in Uniform anrücken lassen, um die Verzahnung mit den internationalen Organisationen (Weltbank u. a.) sicherzustellen. Das globale Konzept hinter einer solchen amerikanischen Streitmacht wird auch daraus ersichtlich, dass mehr als 2000 ihrer Mitglieder während ihres Aufenthalts in Bosnien «College»-Kurse besuchen und Vertreter von 23 Universitäten vor Ort unterrichten. Interessanterweise wird das aufrechterhaltene regelmässige militärische Schiesstraining nicht vor Ort, sondern in Ungarn durchgeführt. Was schliesslich die gewaltige technologische Infrastruktur betrifft, auf welche sich eine solche amerikanische Machtprojektion um die halbe Welt abstützt, so bot die Besichtigung des KP's des Sektors NORD ein atemberaubendes Erlebnis (elektronische Erfassung aller Vorgänge, Visualisierung des Gefechtsfelds mit Drohnenkameras, Simulationsbildern etc.).

Sehr eindrücklich ist die *nahtlose Zusammenarbeit zwischen Russen, Amerikanern und anderen Nationalitäten in der US-Division «Old Ironside»*. Russische Stabsoffiziere sitzen mit amerikanischen in den gleichen Büros. Die Zusammenarbeit ist nach General Nash ausgezeichnet, die militärische Integration problemlos. Die Russen hätten schnell gemerkt, dass er sie nach aussen, namentlich lokalen Behörden, genauso in Schutz nehme wie die eigenen Leute. Damit sei er von seinen Russen als Kommandant akzeptiert.

Die *schleichende Aufgabenerweiterung der IFOR zu Gunsten des zivilen Pfeilers von Dayton* macht in dem Ausmass, wie sich die Lage militärisch stabilisiert hat, weitere Fortschritte. Namentlich die Unterstützung für die OSZE nimmt zu, indem die Sicherung der Wahllokale vorbereitet wird, 37000 lokale IFOR-Angestellte ihre Umgebung zur Ausübung des Wahlrechts aufrufen und zunehmend IFOR-Angehörige die Regionalzentren des OSZE-Dispositivs verstärken. Zur Zeit assistiert die IFOR auch in 30 Untersuchungsverfahren wegen Kriegsverbrechen.⁸

3) *Bosnische Militärbehörden:*

Der starke Mann der Föderation im Militärbereich, *Vizeverteidigungsminister Gengic*,⁹ vertrat sehr dezidiert die Ansicht, dass der militärische Auftrag der IFOR befriedigend ausgeführt worden sei, die zivile Implementierung von Dayton aber noch sehr zu wünschen übrig lasse. Er zweifelte die Glaubwürdigkeit der «De-

⁷ Zur Situation in Bosnien und Herzegowina vgl. den Bericht von Botschafter Thalmann vom 11. März 1996, dodis.ch/73245, sowie den Bericht von Senior Advisor Peter Arbenz und von den Sonderbeauftragten des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Cotti, Hanspeter Kleiner und Andreas Kohlschütter, vom 19. Mai 1996, dodis.ch/75597.

⁸ Zum Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2442.

⁹ Gemeint ist Hasan Čengić.

mokratiebringer» von Dayton mit der Begründung an, dass die IFOR und die OSZE von der serbischen Seite die anhaltende Verweigerung der Flüchtlingsrückkehr, die Knebelung der Medien, die ungenügende Bewegungsfreiheit, die Nichtverhaftung der Kriegsverbrecher, neue Vertreibungen usw. einfach hinnahmen. Dieses Gewährenlassen zementiere ganz klar die Resultate der ethnischen Säuberungen. Umgekehrt beklagte er sich über zu aggressives Auftreten der IFOR bei der Informationsbeschaffung im Hinblick auf Inspektionen. Hart war auch seine Kritik am kroatischen Föderationspartner, die erkennen liess, dass die von Dayton verlangte Integration der Streitkräfte beider Seiten nicht recht vorankommt. Sein nomineller Chef, Verteidigungsminister Soljic, sei immer noch Mitglied des Zagreber Parlaments, was zeige, wie stark die Einflussnahme Kroatiens auf Bosnien andauere. Vor diesem Hintergrund seien auch die grossen Differenzen im gegenwärtigen Ringen um ein neues Militärgesetz für die Föderation zu sehen. Schliesslich warnte er davor, Wahlen nur um ihrer selbst willen abzuhalten, da dies nur die Teilung Bosniens besiegeln werde. Die Europäer sollten sich hier nicht vom amerikanischen Zweckoptimismus anstecken lassen.

Auf die schweizerische Frage nach der Zukunft jenseits des IFOR-Abzugs antwortete Gengic, eine verbleibende NATO-Militärpräsenz von 15000 bis 20000 Mann sei nötig, um den Wiederausbruch von Kampfhandlungen zu verhindern.

Schliesslich offerierte der Chef EMD Bosnien Plätze in 2 Kursen des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik.¹⁰

Die Unterredung mit dem *Stabschef der bosniakischen Armee, General Hadzihasanovic*, war insofern enttäuschend, als er und seine Begleitoffiziere in besser Apparatschik-Manier aus kommunistischen Zeiten vorwiegend formalistische Auskünfte gaben und klare Meinungsäusserungen vermieden. Erwähnt seien lediglich zwei Aussagen: Erstens, dass die Umsetzung der sub-regionalen und regionalen Rüstungskontrolle gemäss Dayton ein andauerndes Engagement der OSZE voraussetze (dem sich Restjugoslawien allerdings wegen seiner Suspendierung von dieser noch zu entziehen versuche); zweitens, dass die Nichtbewaffnung unserer Gelbmützen für ihre konkrete Aufgabe eher ein Vor- als ein Nachteil sei.

4) Gelbmützen:

Der Augenschein bei unseren Gelbmützen im Hauptquartier der OSZE in Sarajevo sowie im Regionalzentrum in Tuzla zeigte einerseits die Nützlichkeit des schweizerischen Gelbmützeneinsatzes für die OSZE und andererseits die zweckmässige Organisation desselben auf. Die schweizerischen Freiwilligen sind sehr gut motiviert, die militärische Führung funktioniert tadellos. Die sog. «Swiss Camps» sind Zentren der logistischen Expertise und Quelle für die Befriedigung zahlreicher materieller Bedürfnisse der OSZE. Auf Grund des Gesehenen kann problemlos die Dislozierung der noch in Bière in Ausbildung befindlichen zweiten Hälfte der SHQSU (Swiss Headquarter Support Unit) begonnen werden.¹¹ Die in jüngster Zeit aufgetauchten Bedenken hinsichtlich der zunehmenden örtlichen Vermischung von bewaffnetem IFOR- und unbewaffnetem OSZE-Personal, vor

¹⁰ Zum Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik vgl. DDS 1995, Dok. 54, dodis.ch/62712.

¹¹ Vgl. dazu den Presserohstoff des EMD vom 24. April 1996, dodis.ch/77666.

allem in den Regionalzentren,¹² haben sich auf Grund der gemachten Beobachtungen als weniger gravierend herausgestellt, als zunächst befürchtet: Die Gelbmützen heben sich unter dem Sicherheitsgesichtswinkel von ihrer Umgebung genügend ab. Falls sich die Sicherheitslage verschlechtern sollte, wäre dieser Aspekt erneut zu prüfen.

Die Fliegeroperation der Farner Air Transport (OSZE-«Shuttles»), welche von der EMD-Delegation und den sie begleitenden Journalisten ausprobiert wurde, macht ebenfalls einen tadellosen Eindruck.¹³

Es zeichnet sich ab, dass die Ansprüche an die SHQSU seitens der OSZE mit dem Herannahen der Wahlen noch erheblich zunehmen werden, sodass genau darauf geachtet werden muss, wieviel im Lichte der begrenzten schweizerischen Kapazitäten, insbesondere auch an der Zentrale in Bern, erbracht werden kann.

Schliesslich ist auf Grund der gesammelten Informationen anzunehmen, dass die Präsenz der OSZE-Mission länger als bis Ende dieses Jahres notwendig sein wird und dass ein Gesuch um Fortsetzung des Gelbmützeneinsatzes, wenn auch voraussichtlich in reduzierter Besetzung, an Wahrscheinlichkeit gewinnt.¹⁴

d) Humanitäre Kontakte:

Der Besuch bot am zweiten Tag Gelegenheit, sich auch über die humanitäre Lage vor Ort eine Vorstellung zu machen. Der Besuch in einem vom SKH aufgebauten Heim für Srebrenica-Witwen und ihre Kinder in der Nähe von Tuzla¹⁵ sowie bei der lokalen IKRK-Delegation zeigten eindrücklich, wie viel Leid die Bevölkerung dieses Gebiets in den vergangenen Jahren erlitten hat. Eindrücklich waren aber auch die Qualität und der Umfang der dort von Schweizern geleisteten Hilfe. Allein das IKRK hat in Bosnien zur Zeit 1000 Delegierte im Einsatz. Schliesslich stand auch beim Besuch im OSZE-Regionalzentrum Tuzla – nebst dem Augenschein bei den Gelbmützen – der humanitäre Aspekt im Vordergrund: Der hier als Chef amtierende italienische Ex-General¹⁶ schilderte neben ersten Erfahrungen mit der Wähler- und Parteienregistrierung vor allem die besonderen Verhältnisse auf Grund der in dieser Gegend erfolgten ethnischen Säuberungen und der nur sehr beschränkten Rückkehrwilligkeit der Flüchtlinge.¹⁷

¹² Vgl. dazu das Protokoll der 5. Sitzung des Koordinationsausschusses EMD-EDA vom 10. Juni, CH-BAR#E2010A#2005/342#7013* (B.72.09.15.1(39)1).

¹³ Zusätzlich zum Aufbau einer Logistikeinheit ermächtigte der Bundesrat das EDA und das EMD, «Lufttransporte für die OSZE sicherzustellen», vgl. das BR-Prot. Nr. 139 vom 31. Januar 1996, dodis.ch/74439. Im Februar 1996 wurde dafür mit der Firma Farner Air Transport ein Chartervertrag abgeschlossen, vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E2006A#2009/188#2055* (234.3.BOSNI(4)).

¹⁴ Zur Fortführung der Unterstützung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina durch die SHQSU vgl. das Schreiben von Botschafter Thalman an den Generalsekretär der OSZE, Botschafter Giancarlo Aragona, vom 25. November 1996, dodis.ch/77270, sowie das BR-Prot. Nr. 2032 vom 18. Dezember 1996, dodis.ch/71152.

¹⁵ Zum Kollektivzentrum Simin Han vgl. den Projektantrag Nr. 507/95 der DEZA vom 17. November 1995, dodis.ch/77482.

¹⁶ General a.D. Ilarione Ciardi.

¹⁷ Vgl. dazu auch den Bericht des Direktors des Bundesamts für Flüchtlinge des EJPD, Urs Scheidegger, sowie des Chefs der Politischen Abteilung IV des EDA, Botschafter Urs Ziswiler, über ihre Reise nach Bosnien und Herzegowina vom 8. bis 14. Juni 1996, dodis.ch/76097. Zur Rückkehrhilfe an bosnische Staatsangehörige vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/C2677.

dodis.ch/76057

Déclaration du Président en exercice, le Conseiller fédéral Cotti, devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne¹

CERTIFICATION DES ÉLECTIONS EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

Vienne, 25 juin 1996

Importance de l'OSCE

Il y a quelques années, après le bouleversement historique qu'a traversé l'Europe, nous nous demandions quelles pourraient être la nouvelle tâche et la nouvelle vocation de l'OSCE dans les circonstances présentes. L'analyse de cette question reste d'actualité. D'un autre côté – la vie le prouve si souvent – les faits et une approche pragmatique adéquate montrent les nouvelles voies à suivre bien plus rapidement que les réflexions théoriques. Les tâches qui ont été attribuées à l'OSCE dans la mise en œuvre de l'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine sont la preuve évidente que notre organisation n'a nullement perdu de son importance. Tout au contraire, elle se voit confrontée à une période lourde de responsabilités. Il lui incombe de superviser la préparation et le déroulement des élections en Bosnie-Herzégovine.² Malgré ses structures qui restent relativement faibles, nous voulons que l'OSCE se montre à la hauteur du défi qui lui est posé. Mais cela dépend bien sûr de la volonté de tous les États qui la composent, de Vladivostok à Vancouver; ils appartiennent à l'hémisphère qui, depuis la Seconde guerre mondiale, n'a jamais été le théâtre d'un conflit plus dramatique et plus cruel que celui de l'ex-Yougoslavie.³

1 CH-BAR#E2010A#2005/342#7157* (B.72.09.15.1(55)0). Cette déclaration doc. OSCE/REF.CIO/35/96 est rédigée en allemand sous la responsabilité du Chef de l'État-major de coordination pour la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) du DFAE, l'Ambassadeur Raimund Kunz, en collaboration avec divers services et personnes concernés par la présidence de l'OSCE au DFAE et en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'avec le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti en personne, puis traduite en français, italien et anglais. La déclaration est très probablement prononcée en français lors de la séance spéciale (75^{ème} séance plénière) du Conseil permanent de l'OSCE du 25 juin 1996 au palais de la Hofburg à Vienne, où elle constitue le seul point à l'ordre du jour de la séance, cf. le procès-verbal de l'OSCE du 25 juin 1996, CH-BAR#E2010A#2005/342#7206* (B.72.09.15.1(61)). Le texte de la déclaration est distribué le même jour aux États participants de l'OSCE et à la presse. L'État-major de coordination OSCE envoie la déclaration le même jour, entre autres, à titre personnel au Chancelier allemand Helmut Kohl, au représentant international en Bosnie-Herzégovine, Carl Bildt, au Secrétaire d'État américain Warren Christopher, ainsi que le 26 juin 1996 au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, au Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'ONU et à la Mission permanente de la Bosnie-Herzégovine auprès de l'ONU à New York.

2 Cette décision est prise lors des discussions au sein du Conseil supérieur de l'OSCE les 26 et 27 octobre 1995, cf. à ce propos la notice OSZE: Operation Ex-Jugoslawien, dodis.ch/74279. Concernant les élections générales en Bosnie-Herzégovine, cf. aussi QdD 31, doc. 46, dodis.ch/69272, ainsi que la compilation dodis.ch/T2856.

3 Cf. la compilation Guerres de Yougoslavie (1991–2001), dodis.ch/T1915.

L'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine

Sur le territoire de l'ex-Yougoslavie s'est déroulé au cours de ces dernières années un drame qui nous a rappelé les guerres balkaniques de ces deux derniers siècles. Cette région semblait condamnée à supporter pour toujours la mécanique des revanches perpétuelles pour les injustices antérieures. La Communauté internationale restait perplexe face à cette loi apparemment inéluctable. Les Européens ne pouvaient pas croire que sur leur continent aucune leçon n'avait été tirée des horreurs de deux conflits mondiaux; ils n'osaient imaginer que ce conflit révélait l'existence d'attitudes semblables à celles auxquelles sont imputés les scénarios d'horreur des guerres mondiales.

L'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine a bloqué l'escalade.⁴ La paix règne. L'Accord signifie une délivrance pour des milliers d'êtres humains, et surtout pour des personnes âgées, des femmes et des enfants sans défense. Combien de personnes, Mesdames et Messieurs, auraient encore été torturées, violées et assassinées durant ces mois depuis la signature? Elles vivent et sont la source d'un nouvel espoir.

De toute évidence, l'Accord a instauré la paix. Seulement, s'agit-il d'une paix juste? Une paix injuste, unilatérale ne serait pas supportable.

L'Accord de paix en tient compte. Ce n'est pas simplement un accord de cessez-le-feu. Il pose dans ses objectifs les fondements d'une paix durable: une constitution démocratique, un ordre fondé sur l'État de droit, une structure étatique uniforme associée à une structure étatique aussi décentralisée que possible. Et surtout, l'Accord de paix garantit le droit du retour des réfugiés et leur indemnisation. Il pose la première pierre d'une société multiethnique. Il s'agit-là d'objectifs nobles. Nous sommes entièrement engagés à les réaliser et, par là, à réaliser les objectifs de l'Accord. Non seulement la population concernée, mais toute la Communauté internationale sont redevables d'éloges et de reconnaissance aux auteurs de l'Accord de paix.

Mais qu'en est-il de la réalisation de l'Accord de paix? Mesdames et Messieurs, il ne plane aucun doute là-dessus: l'immense difficulté consiste à mettre en œuvre les objectifs de l'Accord, ce qui est particulièrement difficile par le fait que le cadre culturel et historique est déterminé en grande partie par l'exact contraire de ces valeurs.

La question est donc fréquemment posée: Les objectifs et le contenu de l'Accord ne sont-ils pas simplement de pures chimères? Une pure illusion? L'Accord est-il réaliste au vu d'objectifs si haut placés? Ces questions, Mesdames et Messieurs, sont légitimes. Nous les avons entendues très souvent au cours d'intenses dialogues et lors d'écoutes systématiques d'opinions et d'évaluations durant ces derniers mois.⁵ Mais nous nous fondons sur les intentions sincères des acteurs de

4 L'accord de paix paraphé le 21 novembre 1995 sur la base aérienne Wright-Patterson près de Dayton (Ohio) par les présidents de la Bosnie-Herzégovine, Alija Izetbegović, Croatie, Franjo Tuđman, et Serbie, Slobodan Milošević, est signé par ceux-ci le 14 décembre 1995 à Paris. Cf. la compilation *Accords de Dayton* (1995), dodis.ch/T2285.

5 En sa qualité de Président en exercice de l'OSCE, le Conseiller fédéral Cotti effectue plusieurs voyages dans la région afin de s'informer sur place des conditions nécessaires à la tenue d'élections: le 29 janvier 1996, il se rend à Zagreb et à Belgrade; le 28 mars, à Sarajevo; le 6 mai, à Mostar et à Banja Luka; le 21 mai, à Sarajevo et de nouveau à Sarajevo et Banja Luka le 23 juin, avant de formellement donner le feu vert devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne le 25 juin quant à la tenue des élections en septembre 1996. Pour les notices des entretiens lors des voyages mentionnés, cf. la compilation dodis.ch/C2911.

Dayton. Nous soutenons l'Accord de Dayton de manière claire et sans ambiguïté, et précisément parce que la barre a été placée très haut. Il permet à long terme de tracer la voie de la réconciliation et de la pacification. La Communauté internationale s'est engagée dans ce sens. Il s'agit assurément d'une des tâches les plus importantes de notre époque.

Les conditions pour des élections libres et équitables

L'un des éléments cruciaux de l'Accord pour la Bosnie-Herzégovine est l'obligation des parties d'organiser des élections. L'Accord fixe des conditions politiques pour la tenue des élections afin que celles-ci puissent se dérouler de manière libre, équitable et démocratique.

Qu'en est-il de la réalisation de ces conditions?

Permettez-moi, Mesdames et Messieurs, quelques observations.

1. L'Accord demande que les parties créent un «climat politiquement neutre (...) sans crainte ou intimidation»; «garantissent les libertés fondamentales et les droits de l'homme»; dans la perspective des élections, «elles garantiront la liberté d'expression et la liberté de presse. Les parties autoriseront et encourageront la liberté d'association (notamment les partis politiques) et garantiront la liberté de mouvement».

Or les comptes rendus que nous recevons quotidiennement font état de contrôles policiers arbitraires, d'intimidations et d'attaques, de discrimination ouverte et de violence à l'encontre des minorités, d'expulsions, de l'usage de la force et d'emprisonnements arbitraires.⁶ Les abus ne sont que trop souvent tolérés par les autorités quand celles-ci ne sont pas elles-mêmes impliquées.

2. La situation en ce qui concerne la liberté d'expression et d'association est au mieux illustrée par le dernier incident dans la région de Bihać, où l'ancien premier ministre Haris Silajdžić a été physiquement attaqué.⁷ Les médias indépendants continuent de se voir entravés dans leur diffusion. En Republika Srpska il n'y a pour ainsi dire aucune forme de média indépendant et les programmes des médias de l'État sont fortement manipulés en faveur des partis au pouvoir.

Comme auparavant, la liberté de déplacement continue d'être entravée, par exemple par des contrôles de police mobiles. Si la frontière entre les deux entités est franchie tous les jours par de plus en plus d'individus ou de petits groupes, les voyages de groupes plus importants ne peuvent avoir lieu qu'avec l'assistance et la protection internationales, ce qui n'empêche pas que des incidents éclatent occasionnellement.⁸

3. L'Accord stipule que «tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de retrouver librement leur domicile d'origine». Mais il est un fait que, jusqu'ici, seuls quelque 70 000 des presque deux millions de personnes déplacées et de réfugiés sont retournés chez eux, et ce pratiquement dans les seules régions où ils font

⁶ Cf. à ce propos les rapports hebdomadaires de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine dans les dossiers CH-BAR#E2010A#2005/342#6994* à CH-BAR#E2010A#2005/342#7011* (B.72.09.15.1(39)1).

⁷ Cf. à ce propos le rapport hebdomadaire de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine du 19 juin 1996, CH-BAR#E2010A#2005/342#7003* (B.72.09.15.1(39)1).

⁸ Cf. à ce sujet également le rapport du Ministre Gérard Stoudmann de la Délégation permanente de la Suisse auprès de l'OSCE à Vienne, sur la visite effectuée auprès de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine du 7 au 11 juin 1996, dodis.ch/75943.

partie de la majorité ethnique. Il est également un fait que ceux qui désirent retourner sont l'objet de menaces par les moyens les plus divers, et il est également établi que les purifications ethniques se poursuivent localement.⁹

4. L'Accord oblige «toutes les autorités compétentes de Bosnie-Herzégovine à collaborer avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie» et à «coopérer aux enquêtes et poursuites pour crimes de guerre et autres violations du droit humanitaire international». Or vous connaissez vous-mêmes la réalité: les criminels de guerre sont encore libres, occupent des positions au pouvoir et exercent directement ou indirectement une influence politique.

D'un autre côté, il y a aussi sans doute des progrès à enregistrer depuis la signature de l'Accord. Comme je l'ai signalé, les armes se taisent, une vie civile normale commence à s'instaurer par endroits, les hommes se déplacent plus librement et il y a une timide apparition de médias pluralistes. L'information libre est améliorée par l'installation de médias indépendants. Un émetteur de radio couvrant pratiquement tout le territoire du pays, réalisé par des techniciens suisses, mérite d'être cité comme témoin de ces améliorations.¹⁰ J'espère que le projet d'une chaîne de télévision indépendante, projet placé sous la responsabilité du Haut-Représentant, sera réalisé.¹¹ Le processus de démocratisation a accompli certains progrès par ci par là. À Sarajevo, par exemple, les développements me semblent globalement positifs.

Mesdames et Messieurs. J'en suis bien conscient et nous l'avons souligné à plusieurs reprises: après tant d'années de misère et de guerre, le perfectionnisme n'est pas de mise. Il serait illusoire de croire que dans un pays qui ne repose sur aucune tradition de démocratie et dans lequel la haine entre les groupes de population est toujours profondément ancrée, des conditions démocratiques puissent surgir en quelques semaines à l'instar de ce que nous connaissons dans les démocraties traditionnelles. Il n'en reste pas moins que les conditions minimales doivent être remplies pour que des «élections libres, équitables et démocratiques» puissent avoir lieu.

Ces conditions, de l'avis du Président en exercice, ne sont pas remplies à l'heure actuelle et ce, en dépit des petits progrès que je viens de mentionner.

Je sais que d'autres peuvent – rien n'est plus légitime – ne pas partager l'opinion que je viens d'exprimer. Je pense notamment à l'analyse de loin plus positive qu'a effectuée le Chef de mission, l'Ambassadeur Robert Frowick.¹² Mais il est de notre devoir de vous faire connaître le plus ouvertement possible les résultats de nos enquêtes. Depuis des mois nous avons récolté et évalué une quantité innombrable de faits, d'impressions et d'opinions. En parfaite conformité avec notre

⁹ Cf. le rapport du Directeur de l'Office fédéral des réfugiés du DFJP, Urs Scheidegger, et du Chef de la Division politique IV du DFAE, l'Ambassadeur Urs Ziswiler, concernant leur voyage en Bosnie-Herzégovine du 8 au 14 juin 1996, dodis.ch/76097.

¹⁰ Sur la radio électorale indépendante «Free Election Radio Network» (FERN), cf. les propositions de projet N° 543 et N° 547 de la Direction du développement et de la coopération du DFAE, respectivement du 19 avril 1996, dodis.ch/77598, et du 6 juin 1996, dodis.ch/77600.

¹¹ Cf. à ce propos la circulaire du Haut Représentant Carl Bildt du 15 avril 1996, CH-BAR#E2023A-01#2005/37#4195* (o.713-81.Bosnie(5)).

¹² Cf. les déclarations du Chef de la Mission OSCE en Bosnie-Herzégovine, l'Ambassadeur Robert Frowick, lors de la réunion du Peace Implementation Council à Florence le 14 juin 1996, dodis.ch/77509, ainsi que devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne le 20 juin 1996, dodis.ch/78635.

mandat, nous nous sommes fait une image globale en toute indépendance. Nous n'avons pas pris notre mission à la légère. Au contraire. Croyez-moi, Mesdames et Messieurs, j'aurais été heureux de vous présenter un rapport plus positif de la situation en Bosnie-Herzégovine.

La suite du contexte

Est-ce que cela signifie maintenant que les élections n'auront pas lieu cette année en Bosnie-Herzégovine? Pas nécessairement. La question de l'opportunité de tenir des élections ne peut pas être considérée uniquement sous le point de vue à court terme des conditions pour les élections. Elle doit être envisagée dans un contexte plus global. Ceci correspond à l'esprit de l'Accord de paix. Les points de vue suivants doivent également être considérés pour répondre à la question extrêmement difficile: «Élections: oui ou non?»

1. Les élections ne sont pas un but en soi. Après des années de guerre et de haine, elles constituent peut-être un pas, un premier petit pas dans un long processus de réconciliation et de démocratisation. Même imparfaites et incomplètes, elles sont donc un instrument de stabilisation de la région.

2. Que se passera-t-il si nous repoussons les élections? La remise de leur date offre-t-elle une perspective d'amélioration de la situation? Cela pourrait être le cas; personne ne peut le prédire avec assurance. Cependant, selon tous les signes présents à l'heure actuelle, je dois plutôt supposer le contraire. La persistance de l'incertitude quant à la tenue des élections devrait encore augmenter l'insécurité politique, la division politique. Le processus mentionné plus haut, et qui est esquissé dans l'Accord de paix, serait ainsi stoppé. Les forces centrifuges dans l'État entier de Bosnie-Herzégovine gagneraient en puissance, ce qui pourrait déboucher sur une désintégration croissante, des conditions chaotiques et des développements incontrôlables.

3. Comme j'ai pu le constater à plusieurs reprises, les élections rendent possible une opposition politique et, par le biais d'élections par correspondance des personnes déplacées et des réfugiés, le rétablissement de communautés ethniques mixtes, du moins de manière embryonnaire ou symbolique.¹³

4. 49 partis et 33 candidats indépendants se sont fait enregistrer pour les élections. Ceci montre que beaucoup croient à ces élections et qu'un certain mouvement démocratique s'est développé. Lors de mon voyage d'avant-hier en Bosnie-Herzégovine, comme déjà lors de mes voyages précédents, s'est confirmée à nouveau la chose suivante: la majorité des acteurs concernés souhaitent clairement que les élections aient lieu.¹⁴ Même des partis d'opposition se déclarent en faveur de la tenue des élections.

5. Les partis politiques sur place et les parties à l'Accord de paix ne sont pas les seuls à souhaiter les élections. Jeudi passé, vous, les membres du Conseil permanent de l'OSCE, vous êtes déclarés clairement et de façon unanime pour la

¹³ Sous la direction de Peter Arbenz, Senior Advisor du Conseiller fédéral Cotti, la «Refugee Election Steering Group» (RESG) de l'OSCE organise les élections pour les Bosniens en exil. Cf. le rapport final de la RESG du 11 octobre 1996, dodis.ch/76052. Concernant la participation aux élections des Bosniens exilés depuis la Suisse, cf. la compilation dodis.ch/C2945.

¹⁴ À propos du voyage du Conseiller fédéral Cotti à Sarajevo et Banja Luka le 23 juin 1996, cf. les informations hebdomadaires 26/96 du 24 juin 1996, dodis.ch/76577.

tenue des élections,¹⁵ comme l'ont d'ailleurs également fait le Haut Représentant, M. Carl Bildt, et tous les participants du «Peace Implementation Council» à Florence.¹⁶ Également, toutes les organisations internationales avec lesquelles nous sommes en contact ont recommandé au Président en exercice de donner le feu vert pour la tenue des élections.

6. Une présence internationale importante, en particulier l'IFOR, est garantie actuellement et dans les mois qui viennent. Nous ne savons pas comment se présente son avenir. Il n'est pas certain que les élections à une date repoussée puissent se tenir avec la présence militaire indispensable de l'IFOR telle qu'elle se présente à l'heure actuelle.

Mesdames et Messieurs,

Pour notre décision, nous avons à choisir entre des alternatives qui ne sont finalement pas convaincantes. C'est pourquoi, la question suivante est pour moi décisive. Du point de vue actuel – après des consultations et des analyses les plus vastes –, qu'est-ce qui représente plus d'avantages ou de désavantages pour le développement de la Bosnie-Herzégovine tel que prévu dans l'Accord de paix: la tenue des élections en septembre ou à une date ultérieure?

Après avoir pesé soigneusement tous les facteurs, j'arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de solution de rechange convaincante à la tenue des élections. La prise de position du «Peace Implementation Council» du 14 juin à Florence acquiert dès lors une importance décisive. Celui-ci demande de façon unanime et sans équivoque que les élections aient lieu au plus tard, comme prévu dans l'Accord de paix, le 14 septembre 1996.¹⁷ Qu'il en soit donc ainsi.

Utiliser le temps qui nous reste jusqu'au 14 septembre

À peine trois mois nous séparent à présent de la date des élections. Il faut profiter de ce temps pour améliorer les conditions-cadre. C'est un impératif pour nous tous. C'est dans cet esprit que je lance un appel à tous les acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Bosnie-Herzégovine, pour qu'ils s'acquittent pleinement de leurs obligations. J'en appelle à la Communauté internationale et aux organisations internationales pour qu'elles poursuivent la mise en œuvre de l'Accord de Dayton d'une manière plus décidée que jusqu'ici. Je suis confiant que vous avez, ainsi que vos pays, formulé votre recommandation en tenant également compte du temps de préparation encore largement disponible.

L'amélioration de la liberté de mouvement et l'établissement de voies de communication et de liaisons téléphoniques par delà les frontières des Entités est une nécessité concrète indispensable. Il en va de même de mesures facilitant effectivement le retour des personnes déplacées et des réfugiés, ainsi que de la réalisation, déjà mentionnée, de projets dans le domaine des médias et, d'une manière générale, d'une bien plus grande liberté des médias.

¹⁵ Cf. le procès-verbal de la 74^{ème} séance plénière du Conseil permanent à Vienne le 20 juin 1996, dodis.ch/78639.

¹⁶ Cf. les conclusions de la conférence à Florence du 13 au 14 juin 1996 du Conseiller fédéral Cotti en sa qualité de Président en exercice de l'OSCE, dodis.ch/76471.

¹⁷ Cf. dodis.ch/76471.

La question des criminels de guerre

Le point suivant me semble de la plus haute importance. Si les élections doivent être effectives, il faut empêcher toute possibilité d'une prise d'influence directe ou indirecte qu'exerceraient les criminels de guerre inculpés du calibre d'un Radovan Karadžić. La collaboration avec le Tribunal de la Haye doit se réaliser dans les faits.¹⁸ Non seulement Karadžić tire-t-il les ficelles dans les coulisses, mais il manipule la vie politique dans le Republika Srpska. Ses apparitions sont de plus en plus audacieuses. Ses agissements désinvoltes sont une provocation à l'égard des États signataires et, finalement, du monde entier. Ces activités débouchent déjà aujourd'hui sur de nouvelles tensions entre les ethnies. Les purs et durs du côté bosniaque et du côté bosno-croate reçoivent des encouragements sensibles en «réplique» aux activités des extrémistes serbo-bosniaques. Si nous considérons que dans le cadre d'une campagne électorale les esprits vont en tout état de cause s'échauffer, l'on ne peut craindre que le pire si les criminels de guerre inculpés restent en place. L'OSCE, Mesdames et Messieurs, n'a pas les moyens d'arrêter ces personnes. Certes, j'ai de la compréhension pour ceux qui pensent peut-être que je ne peux en parler à mon aise, en ma qualité de Ministre des affaires étrangères de la Suisse qui assume peut-être différentes tâches en Bosnie-Herzégovine mais ne peut pas engager de soldats armés. Cependant, en ma qualité de Président en exercice de l'OSCE, qui fait tout son possible pour le succès de l'Accord de Dayton, il est de mon devoir de vous rendre attentifs avec insistance à ce grave problème susceptible malheureusement de dégénérer bientôt. Si rien n'est entrepris maintenant contre les personnes inculpées de crimes de guerre, l'on peut craindre que les élections engendrent très rapidement le contraire de ce qu'on attend d'elles. Le risque est alors très grand qu'elles dégénèrent en une légitimation, en apparence démocratique, de structures de pouvoir nationalistes et de la purification ethnique. Au lieu de déboucher sur une évolution pacifique au sens de l'Accord de paix, les élections amèneraient de nouvelles tensions dramatiques. Ce développement, Mesdames et Messieurs, nous ne pouvons l'accepter sous aucune condition.

La Commission électorale provisoire pour la Bosnie-Herzégovine est responsable de l'exécution de ces élections qui auront lieu dans trois mois à peine. La Mission de l'OSCE à Sarajevo l'appuiera de ses forces dans cette tâche et surveillera elle-même les élections. Le Chef de la Mission, l'Ambassadeur Frowick, nous a encore assuré il y a quelques jours qu'il sera en mesure de faire en sorte que toutes les conditions décisives et essentielles de nature technique et organisationnelle soient remplies jusqu'au jour des élections.¹⁹ Nous sommes pleinement rassurés sur l'aspect purement technique: dès le premier jour, nous avons en effet exprimé notre pleine confiance à M. Frowick. Je ne saurais terminer sans lui exprimer mes remerciements.

¹⁸ Concernant les efforts déployés par la diplomatie américaine visant à démettre Radovan Karadžić de ses fonctions politiques avant les élections, cf. la compilation dodis.ch/C2926. À propos du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, cf. la compilation dodis.ch/T2442.

¹⁹ Cf. la déclaration de l'Ambassadeur Frowick devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne le 20 juin 1996, dodis.ch/78635.

Je remercie tous les États, toutes les organisations internationales et non gouvernementales des efforts immenses qu'elles ont accomplis et continuent d'accomplir en soutien aux activités de l'OSCE. Je mentionne tout spécialement aussi la mise à disposition de superviseurs des élections.

Afin d'assurer au mieux la continuation du processus démocratique également après les élections, le Ministre français des affaires étrangères, M. de Charette, a proposé à Florence que le mandat des autorités élues soit limité à deux ans afin que de nouvelles élections puissent se tenir en été 1998, et cela, nous l'espérons, sous de meilleures conditions-cadre. Parallèlement, la présence internationale sur place devra également être prolongée. Cette proposition nous semble en tous points digne d'être examinée et nous aimerions la soumettre à votre attention avec une recommandation positive.

Grand risque

Permettez-moi, en conclusion, de faire encore une remarque de nature personnelle. La décision de donner le feu vert aux élections, je vous le dis très ouvertement, m'a été très difficile à prendre. Les motifs qui plaident en faveur des élections et ceux qui plaident contre se valent pratiquement. Les cinq voyages que j'ai effectués cette année en Bosnie-Herzégovine pour recueillir l'opinion des acteurs concernés ont été d'une grande importance pour moi.²⁰

Je fais appel à votre compréhension: J'ai dû batailler longtemps avant de décider si oui ou non les élections se tiendraient le 14 septembre. Je me sens touché au plus profond de moi – dans mon identité et dans ma sensibilité – par les événements dramatiques en ex-Yougoslavie: je suis le citoyen d'une communauté culturelle minoritaire, donc d'une ethnie minoritaire de mon pays. Et je vis comme citoyen suisse dans une démocratie multiculturelle. Qui plus est, les quatre ethnies de mon pays forment la véritable raison d'être de la nation suisse. Pour moi, une démocratie multiculturelle qui fonctionne en Bosnie-Herzégovine n'est pas seulement un objectif politique important, mais une telle démocratie représente aussi pour moi un engagement profondément personnel.

Le déroulement des élections présente de très gros risques. Nous les prenons. Je compte sur le soutien total de la Communauté internationale pour minimiser ces risques.

Je vous remercie pour votre compréhension et votre attention.

20 Cf. la note 5.

dodis.ch/76413

Allocution du Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Cotti, aux Archives fédérales de Berne¹

LA RUSSIE ET LA SUISSE DANS UN AMÉNAGEMENT EUROPÉEN
DE LA SÉCURITÉ

Berne, 29 octobre 1996

L'occasion de nous rassembler aujourd'hui nous est offerte par un événement dont nous marquons aujourd'hui le cinquantième anniversaire: la reprise des relations diplomatiques entre la Suisse et l'ancienne Union Soviétique.² Cette normalisation n'a certainement pas été l'événement le plus important dans l'histoire mondiale même si elle a constitué une importante étape dans les relations entre les deux États. Ce jubilé me donne cependant l'occasion de vous exposer un certain nombre de réflexions de base à ce sujet.

– L'on peut tout d'abord se demander comment il était possible que deux États européens comme la Confédération suisse et l'Union Soviétique de l'époque n'aient pas entretenu de relations diplomatiques pendant près de trente ans.

– Deuxièmement, un coup d'œil sur l'année 1946 montre l'ampleur du bouleversement subi par toute une époque entre cette année-là et aujourd'hui.

La première question a déjà préoccupé plus d'un historien. Les faits extérieurs qui ont abouti en 1918 à la rupture des relations diplomatiques et à un «silence radio» de plusieurs décennies sont aujourd'hui parfaitement connus.³ Je renvoie d'ailleurs à une édition d'un dossier russo-suisse qui a été présentée ici même au public il y a deux ans et qui illustre la période en question grâce à de nombreux

1 CH-BAR#E2850.3#1999/322#13* (2). Le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral Flavio Cotti, prononce ce discours en clôture du colloque intitulé «Intégration ou isolement? Les relations bilatérales entre la Suisse et les États d'Europe centrale et orientale depuis la Deuxième Guerre mondiale», qui se tient le 29 octobre 1996 aux Archives fédérales suisses (AFS) à Berne. Parmi les intervenants figurent notamment le Directeur des AFS, Christoph Graf; le Président de la Commission de la politique extérieure du Conseil national, Victor Ruffy; l'Ambassadeur russe en Suisse, Andreï Stepanov, ainsi que le Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, le Secrétaire d'État Franz Blankart. Pour l'ensemble des contributions, cf. dodis.ch/77769.

2 C'est par un échange de lettres entre le Chargé d'affaires soviétique a. i., Nikolai Kojevnikov, et le Ministre de Suisse à Belgrade, Eduard Zellweger, le 18 mars 1946, dodis.ch/48190, que les relations diplomatiques entre l'URSS et la Suisse sont rétablies. Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/T1586.

3 Cf. les contributions de l'Ambassadeur Stepanov ainsi que de l'historienne Therese Steffen pendant le colloque du 29 octobre 1996, dodis.ch/77769. Cf. aussi la publication de la thèse datant de l'année 1995 de Christine Gehrig-Straube: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997 et l'édition Antoine Fleury (éd.): *Documents diplomatiques suisses*, vol. 16 (9.5.1945–31.5.1947), Zürich/Locarno/Genève 1997.

documents qui sont autant de pièces à conviction.⁴ Aux yeux de l'historien d'aujourd'hui, les responsables de cette époque – des deux côtés, je le précise – doivent accepter de se poser la question suivante: leur politique de refus du dialogue et de méfiance a-t-elle été la bonne? Dans l'optique d'aujourd'hui, l'on tendrait à répondre par la négative. Pourtant il me semble que parfois nous allons un peu vite en besogne – voire trop vite – en portant un jugement de valeur sur une question qui se réfère au passé. Toute époque comporte des limites, a sa propre vision des choses, conçoit sa propre échelle des valeurs, et se trouve, dans un sens, prisonnière de son temps. C'est précisément en rapport avec les plus récentes révélations sur le comportement de la Suisse pendant et immédiatement après la deuxième guerre que j'aimerais lancer un avertissement et souligner avec force le danger qui consiste à porter un jugement sur les événements de l'époque en se référant à des points de repère d'aujourd'hui.⁵ Le fait de rechercher les faits sans préjugés et de manière parfaitement ouverte est une chose. Nous y tenons sans réserves; nous allons y procéder sans conditions. Mais le jugement qui s'ensuit doit se référer à la situation politique et à l'échelle des valeurs qui prévalaient à l'époque où les faits se sont produits.

C'est ainsi que l'événement qui nous réunit aujourd'hui nous ouvre tout grands les yeux sur la transformation profonde qu'a connue l'Europe et son ordre étatique au cours des 50 dernières années. En dépit des transformations et des bouleversements qui se sont produits entre 1946 et aujourd'hui je vois, dans un point au moins, des similitudes entre l'ancienne situation et celle qui prévaut aujourd'hui. À l'instar de la période de l'immédiate après-guerre, la période actuelle depuis le virage historique de 1989 – vu que la guerre froide a sévi auparavant l'on pourrait d'ailleurs ici aussi parler de période d'après-guerre – offre des chances d'orientations nouvelles, d'aménagements nouveaux. Je ne songe pas uniquement aux réformes politiques et économiques dont les pays d'Europe centrale et de l'Est ont été le théâtre. Ce que je vois davantage dans cet ordre d'idées, c'est la chance d'un nouvel aménagement de la sécurité européenne, ou, comme le voudrait une métaphore d'un expert en matière de sécurité, dans la nouvelle architecture européenne. J'aimerais réfléchir tout haut avec vous et me pencher sur la question de savoir quelle est la position de la Russie dans cet ordre de sécurité en devenir – ou quelle devrait être sa position – et demander ce que cette coopération russo-suisse signifie. Laissez-moi formuler quelques remarques générales au préalable.

Ce qui fait la chance de l'actuelle «période d'après-guerre», c'est que l'Europe a la possibilité de venir à bout de la situation de partition du continent telle qu'on l'a connue pendant la guerre froide. Nous devons rester conscients de cette chance historique qui se présente: concevons notre politique à l'égard de la Russie en la plaçant davantage à la lumière de cet objectif stratégique et non dans un décor qui est ponctué des inéluctables fluctuations de la politique intérieure russe. Même si,

4 Antoine Fleury et Danièle Tosato-Rigo (éd.): Suisse–Russie: contacts et ruptures, 1813–1955. Documents tirés des Archives du Ministère des Affaires étrangères de Russie et des Archives fédérales suisses, Berne/Stuttgart/Vienne 1994. Cf. à ce propos aussi la compilation dodis.ch/C1974, ainsi que pour le vernissage de la publication le 9 juin 1994 aux AFS, dodis.ch/76522.

5 À propos du débat sur les avoirs en déshérence, cf. DDS 1996, doc. 49, dodis.ch/71026, ainsi que la compilation dodis.ch/T619.

particulièrement en Europe, certains pensent à nouveau, depuis peu, raisonnant en termes de catégories, à la manière dont on peut créer des contrepoids régionaux, je suis convaincu qu'un aménagement stable de la sécurité en Europe ne peut être réalisé que si l'on y englobe la Russie. Il n'y a aucune sécurité en Europe et même au-delà du continent européen sans un ancrage solide de la Russie, sans un dialogue avec la Russie qui soit systématique, sans un dialogue qui soit imprégné de confiance.

1. Partenariat bilatéral avec la Russie

Ce dialogue commence avec le maintien de relations bilatérales. Ceci vaut aussi pour la Suisse. Il y a 50 ans ces relations – si l'on fait abstraction de certaines formes de coopération rudimentaires et pragmatiques – en étaient au point zéro. Tout cela a radicalement changé. Aujourd'hui, l'effectif du personnel de l'Ambassade à Moscou atteint la trentaine de personnes.⁶ Les relations entre la Suisse et la Fédération russe ont considérablement augmenté en intensité, surtout depuis le tournant de 1989, et peuvent être qualifiées aujourd'hui d'excellentes.⁷ J'en veux pour preuve, entre autres, le nombre élevé de visites officielles de haut niveau et du niveau le plus élevé. L'ancien premier ministre Kosyrev est venu à plusieurs reprises en Suisse⁸ et son successeur Primakov a poursuivi la tradition en effectuant, début septembre, une visite très remarquée à Berne.⁹ Il y a quelques semaines seulement, le Président de la Confédération et moi-même avons eu l'occasion de recevoir le Premier Ministre de Russie, Monsieur Tchernomyrdin, pour des entretiens de travail circonstanciés à Genève.¹⁰ Depuis que j'ai repris le Département fédéral des affaires étrangères, je me suis rendu trois fois dans la capitale russe et j'ai pu toujours me rendre compte du véritable intérêt manifesté par la Russie pour les questions internationales dans ses entretiens avec la Suisse.¹¹ En même temps les deux États ont développé leurs relations par le biais d'accords et

⁶ À propos du besoin additionnel de personnel de l'Ambassade, cf. la lettre de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Jean-Pierre Ritter, au Directeur de la Direction administrative et du service extérieur du DFAE, l'Ambassadeur Johann Bucher, du 24 mars 1993, dodis.ch/79188.

⁷ Pour un aperçu des relations bilatérales Suisse–Russie, cf. la notice conjointe de la Direction politique I du DFAE et de l'OFAEE d'août 1996, dodis.ch/77495.

⁸ Pour la visite du Ministre russe des affaires étrangères Andreï Kozyrev chez le Conseiller fédéral Cotti le 2 septembre 1993 à Berne, cf. la compilation dodis.ch/C2519; pour la rencontre du Ministre Kozyrev avec le Conseiller fédéral Cotti du 22 janvier 1995 à Berne, cf. dodis.ch/70407 et dodis.ch/67404; et pour l'entretien du Conseiller fédéral Cotti avec le Ministre Kozyrev le 1^{er} juillet 1995 à Crans Montana, cf. dodis.ch/70515.

⁹ Pour les entretiens du Ministre russe des affaires étrangères Evgueni Primakov avec le Conseiller fédéral Cotti à Berne du 3 septembre 1996, et sa visite de courtoisie du même jour auprès du Chef du DFEP, le Président de la Confédération Jean-Pascal Delamuraz, cf. la compilation dodis.ch/C2944.

¹⁰ Il s'agit d'une rencontre entre le Président de la Confédération Delamuraz et le Conseiller fédéral Cotti avec le Premier ministre Viktor Tchernomyrdine à l'occasion de discussions avec le Comité international olympique le 1^{er} octobre 1996 à Genève, cf. la note de discussion du DFAE du 17 décembre 1996 dans le PVCF N° 2035 du 18 décembre 1996, dodis.ch/77862. Tchernomyrdine se rend de nouveaux à Berne le 30 janvier 1997 pour une visite de travail officielle, cf. point 1 des informations hebdomadaires du 3 février 1997, dodis.ch/71558.

¹¹ Le Conseiller fédéral Cotti se rend à Moscou du 15 au 17 juin 1994, le 28 novembre 1995, et le 20 février 1996, cf. la compilation dodis.ch/C2937.

de conventions.¹² L'on peut constater d'une manière générale que la fascination qu'a toujours exercé la Russie sur la Suisse et dans le reste de l'Europe de l'Ouest a pris de l'ampleur ces derniers temps. Le fait que la Russie se soit ouverte d'avantage aux étrangers depuis les bouleversements de 1989 est pour moi l'un des plus importants exploits de cette époque combien riche en événements. Nous constatons avec satisfaction un regain d'intérêt pour la Suisse auprès de la population russe. Actuellement notre Ambassade à Moscou établit par année quelque 50000 visas d'entrée en Suisse.¹³

2. Partenariat multilatéral avec la Russie

Au même titre que la coopération bilatérale, le partenariat que notre pays entretient avec la fédération russe dans le cadre des organisations internationales revêt une grande importance. C'est évidemment l'OSCE qui tient la première place, mais ceci n'est pas seulement dû au fait que la Suisse en assume cette année la présidence.¹⁴ Avant d'aller plus avant, j'aimerais rappeler qu'aux côtés d'autres États d'Europe de l'Ouest la Suisse a déployé de gros efforts au sein d'organisations dont elle est membre pour impliquer de manière plus étroite la Russie dans les structures européennes. Je mentionnerai le Conseil de l'Europe, dont la Russie est devenue membre l'année dernière,¹⁵ ou l'OCDE, où la Suisse préconise un rapprochement de la Russie.¹⁶

Mais revenons à l'OSCE. Il est bien connu que la Russie accorde à cette organisation une grande importance depuis la création de la CSCE. Après la dissolution de l'Union Soviétique et le bouleversement qui s'en est suivi, l'intérêt de Moscou pour l'OSCE s'est une nouvelle fois renforcé. La dissolution du Pacte de Varsovie,

¹² Depuis 1990, la Suisse et la Russie signent plusieurs accords et conventions dans les domaines économique, commercial et juridique. Cette collaboration se concrétise par la signature d'un accord sur la protection des investissements, cf. le PVCF N° 1063 du 23 mai 1990, dodis.ch/79135, d'un accord sur le transport aérien, cf. le PVCF N° 767 du 29 avril 1992, dodis.ch/60662, ainsi que d'un accord sur l'échange de stagiaires, cf. le PVCF N° 1095 du 7 juin 1993, dodis.ch/65345. En outre, les deux parties signent un accord sur le commerce et la coopération économique, cf. le PVCF N° 707 du 27 avril 1994, dodis.ch/67292, une convention de double imposition, cf. le PVCF N° 1189 du 16 août 1995, dodis.ch/70653, ainsi qu'un accord de coopération technique et d'aide financière, cf. le PVCF N° 1817 du 22 novembre 1995, dodis.ch/69962. Cette collaboration s'étend également au domaine judiciaire. Le 12 septembre 1994, le DFJP et le Ministère de la justice de la Fédération de Russie signent une déclaration d'intention relative à la coopération dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière civile et pénale, dodis.ch/69174. Le même jour, un mémorandum entre le DFJP et le Ministère de l'intérieur de la Fédération de Russie concernant la coopération réciproque est conclu, cf. dodis.ch/64620.

¹³ Cf. les statistiques des visas de 1995 établies le 20 mai 1996 par l'Office fédéral des étrangers (OFE) du DFJP dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#5695* (B.44.30). Compte tenu de l'augmentation des demandes de visa, des craintes liées à la criminalité économique et au crime organisé, l'OFE publie, le 17 août 1994, une circulaire relative au traitement des demandes de visa émanant de ressortissants de l'ancienne Union soviétique, cf. dodis.ch/67833. Cf. également à ce sujet la note d'information de l'OFE au Chef du DFJP, le Conseiller fédéral Arnold Koller, du 7 novembre 1994, dodis.ch/69199, ainsi que DDS 1994, doc. 42, dodis.ch/67907.

¹⁴ Cf. la compilation Présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 1996, dodis.ch/T2233.

¹⁵ La Délégation suisse à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est présidée en 1996 par le Conseiller national Ernst Mühlemann. En sa qualité de rapporteur, Mühlemann rédige plusieurs avis favorables à l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C2958. Pour la position du DFAE sur l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, cf. sa note d'information au Conseil fédéral du 30 janvier 1996, dodis.ch/70789.

¹⁶ Cf. à ce propos la notice du Chef de la Section OCDE de l'OFAEE, Harold Stingelin, du 3 novembre 1995, dodis.ch/78125.

la création de nombreux États autonomes dans de grandes parties de l'ancienne Union Soviétique d'une part, le maintien de l'OTAN et l'attrait qu'elle continue d'exercer d'autre part sont autant de facteurs qui font que l'OSCE est un important organisme dans lequel la grande puissance qu'est la Russie peut exercer de l'influence sur les développements en matière de sécurité à travers toute l'Europe. Cette dernière remarque s'applique – bien sûr dans des conditions foncièrement différentes – à la Suisse neutre qui n'a adhéré ni à l'ONU, ni à l'UE ou à l'OTAN. En citant deux exemples j'aimerais illustrer la coopération qui existe entre la Russie et la Suisse au sein de l'OSCE.

En Automne 1994 la Russie a suggéré de lancer une discussion de fond sur les objectifs, les méthodes et les instruments d'un aménagement de la sécurité en Europe, ce qui finalement a incité l'OSCE à entamer des négociations sur un «modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^{ème} siècle». ¹⁷ La Suisse a dès le début pris cette discussion très au sérieux, ceci aussi bien à la lumière de ses propres intérêts de sécurité qu'en raison de la responsabilité qu'elle assume en tant que présidente en exercice. Actuellement, dans la perspective du Sommet de l'OSCE de Lisbonne, nous esquissons les contours d'un tel modèle et mettons au point une déclaration de principe tout en élaborant des lignes directrices pour la suite des opérations. ¹⁸

La Suisse n'a pas manqué l'occasion d'émettre ses propres suggestions pour alimenter la discussion sur ce modèle. Ces idées reposent sur la constatation que l'OSCE doit assumer, au cours des différentes phases de conflits, des tâches complètement différentes, ce qui explique pourquoi nos propositions se sont concentrées sur les domaines suivants: le renforcement de la confiance, la prévention des conflits, l'alerte rapide et la prévention ponctuelle des conflits, la stabilisation en matière de sécurité dans le sillage d'un conflit et, enfin, le désir d'un partage du travail entre les différentes organisations ayant toutes comme vocation la sécurité.

Avant d'apporter ces suggestions dans la discussion, la Suisse a sélectionné et consulté bon nombre de membres de l'OSCE, parmi lesquels, c'est une évidence, la Russie. ¹⁹ Nous constatons avec une satisfaction non dissimulée un grand intérêt de Moscou pour nos réflexions. Nous sommes entièrement d'avis que certaines formes minimales d'institutionnalisation pourraient encore renforcer l'efficacité de l'OSCE. Il ne faudrait pas, cependant, que dans ce processus la grande qualité

¹⁷ La conférence d'examen de la CSCE a lieu du 10 octobre au 2 décembre 1994 à Budapest. À propos du sommet des 5 et 6 décembre 1994, cf. QdD 31, doc. 42, dodis.ch/67456, ainsi que la compilation dodis.ch/T2486. À propos de l'élaboration d'un modèle de sécurité, cf. la compilation dodis.ch/T2826.

¹⁸ Pour l'élaboration de la Déclaration de Lisbonne sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^e siècle, qui fait partie du Document de Lisbonne du 3 décembre 1996, dodis.ch/74823, cf. le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#7220* (B.72.09.15.1(65)). À propos du sommet de Lisbonne, cf. QdD 31, doc. 50, dodis.ch/71064, ainsi que la compilation dodis.ch/T2708.

¹⁹ Afin de stimuler la discussion sur le modèle de sécurité, le Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, le Chef de la Division politique III, l'Ambassadeur Armin Ritz et le Chef de la Division politique I, l'Ambassadeur Franz von Däniken, rédigent un Non-Paper qui est envoyé aux ambassades suisses dans les principales capitales des pays membres de l'OSCE dans le but de mener des consultations informelles. Pour le résultat de ces consultations, cf. la notice de la Division politique III du 23 août 1996, dodis.ch/75968. Le Non-Paper fait également objet de discussions lors de la visite du Vice-ministre russe des affaires étrangères, Nikolai Afanassievski, à Berne le 31 juillet 1996, cf. la notice de l'État-major de coordination pour la présidence suisse de l'OSCE du DFAE du 1^{er} août 1996, dodis.ch/77797, ainsi que le téléx hebdomadaire 32/96 du 5 août 1996, dodis.ch/75113.

que possède aujourd'hui l'OSCE, à savoir son extraordinaire flexibilité, soit mise en danger. Je pense ici à l'idée de mettre sur pied un organisme ou un comité qu'il faudrait définir encore davantage; il est évident que ces questions ne trouveront guère de réponse avant la conférence de Lisbonne; le sujet est toutefois posé et continuera de faire l'objet de discussions dans les années à venir. Car pour la mise au point définitive d'un modèle de sécurité pour le XXI^{ème} siècle il nous faut certainement encore quelques années, un laps de temps qui, par définition, ne nous manque pas.

Le deuxième exemple concerne la Tchétchénie.²⁰ Quand bien même il s'agit d'un conflit strictement interne, le gouvernement russe a accepté en avril 1995, après plusieurs missions d'enquête de l'OSCE, que l'organisation établisse un groupe de soutien à Grosny; n'est-ce pas la preuve flagrante de la confiance dont témoigne la Russie à l'égard de l'OSCE, car il s'agit bien de la seule organisation intergouvernementale qui puisse, comme elle l'a fait, se rendre directement sur place pour désamorcer un conflit. Je n'ai pas besoin de vous rappeler que cette contribution a été d'une importance primordiale et qu'elle a débouché dans un premier temps sur l'instauration de la paix. Je vous rappelle le rôle qu'a joué et continue de jouer le Suisse Tim Guldumann; c'est lui qui dirige ce groupe depuis le début de 1996 et qui a réussi à obtenir la confiance des deux adversaires dans le travail de l'OSCE.²¹

3. Partenariat de sécurité stratégique OTAN–Russie

Le coup d'œil que nous jetons sur la place de la Russie dans la sécurité européenne serait assurément incomplet si nous omettions d'examiner rapidement les rapports qu'entretient ce pays avec l'OTAN. Certes la Suisse n'y est pas partie prenante;²² mais il n'en reste pas moins que la manière dont un jour les rapports seront réglés entre la Russie et l'OTAN aura des répercussions sur notre pays, et surtout sur l'OSCE à laquelle nous appartenons. L'on peut raisonnablement penser que les discussions qui viennent d'être entamées autour du modèle de sécurité ne parviendront à une conclusion que quand la question du partenariat OTAN–Russie sera élucidée. L'on commence à discerner les premiers contours qu'elle pourrait prendre: la participation de la Russie au Partenariat pour la paix en constitue un élément au même titre que la Charte sur la sécurité proposée à la Russie par le Secrétaire d'État américain Warren Christopher dans son discours de Stuttgart du 6 septembre dernier.²³ Selon le point de vue des américains, ce genre de charte ne constituerait pas seulement le cadre pour des consultations

²⁰ Cf. à ce propos QdD 31, doc. 44, dodis.ch/70173, ainsi que la compilation Première guerre de Tchétchénie (1994–1996), dodis.ch/T2571.

²¹ Le 2 janvier 1996, l'Ambassadeur Tim Guldumann prend ses fonctions de chef du groupe d'appui de l'OSCE à Grosny, cf. la note de Peter Burkhart de l'État-major de coordination pour la présidence suisse de l'OSCE, à son Chef, l'Ambassadeur Raimund Kunz, du 28 décembre 1995, dodis.ch/73072, ainsi que le rapport de l'Ambassadeur Guldumann sur ses premières expériences en Tchétchénie du 9 janvier 1996, dodis.ch/71119. À propos de la conclusion d'un accord de cessez-le-feu, cf. le télex de l'Ambassadeur Guldumann à l'Ambassadeur Kunz du 29 mai 1996, dodis.ch/76995, ainsi que la notice de l'État-major de coordination pour la présidence suisse de l'OSCE du 12 septembre 1996, dodis.ch/77619.

²² Concernant la participation suisse à l'initiative Partenariat pour la Paix de l'OTAN, cf. DDS 1996, doc. 39, dodis.ch/72184, ainsi que la compilation dodis.ch/T2275.

²³ Cf. le discours dans le dossier CH-BAR#E2010A#2005/342#7123* (B.72.09.15.1(51)1).

permanentes en matière de politique de sécurité mais aussi pour des actions communes de l'alliance et de la Russie dans les domaines de la prévention des conflits et de la gestion des crises; rappelons, concernant ce dernier point, que l'engagement en cours de la «Implementation Force» en Bosnie est un cas d'école pour ce genre d'activité. Signalons accessoirement une évidence: l'issue de ces développements influencerait considérablement le rôle futur que jouerait l'OSCE ainsi que le contenu du modèle de sécurité. Et en tout état de cause je souligne que c'est justement en analysant ces projets dont l'optique est plus globale que l'on voit clairement comment il faut considérer l'activité des différentes organisations de sécurité dans leurs complémentarités respectives.

Mesdames et Messieurs,

Il n'est vraiment pas exagéré d'affirmer que malgré tous les foyers de tension qui parsèment encore la surface du globe, notre époque engendre des potentialités extraordinaires et de belles perspectives de stabilisation et de coopération à long terme. Mais si ces possibilités existent, c'est aussi parce que la Russie a connu un développement considérable. L'on relève, bien sûr, de nombreuses insuffisances; la guerre en Tchétchénie et le comportement des deux protagonistes soulèvent, il est vrai, certaines questions en rapport avec les droits de l'homme. Mais il est un fait établi que ce grand et puissant pays, qui appartient à une magnifique culture, a marqué des progrès que personne n'aurait imaginés il y a encore peu de temps. Qui aurait pensé en 1989, Mesdames et Messieurs, qu'en l'espace de sept ans la Russie serait en mesure d'organiser des élections dont tous les observateurs internationaux ont reconnu le déroulement correct et démocratique?²⁴ Qui aurait cru que ce scrutin aurait lieu dans un pays qui dans son histoire n'a jamais expérimenté des usages et des procédures démocratiques de ce type? En dépit des difficultés actuelles que connaît ce pays au sujet de son avenir, cette évolution nous inspire confiance. Nous intensifierons le dialogue avec la Russie; nous souhaitons à la Russie tout le succès qu'elle mérite.

²⁴ À propos des élections législatives en Russie du 17 décembre 1995, cf. la notice du Chef de la Division politique I du DFAE, l'Ambassadeur Franz von Däniken, au Conseiller fédéral Cotti, dodis.ch/71821; le rapport politique N° 37 de l'Ambassadeur de Suisse à Moscou, Johann Bucher, du 21 décembre 1995, dodis.ch/68681, ainsi que la notice du Chargé d'affaires a. i. de l'Ambassade de Suisse à Moscou, le Ministre Pierre Chrzanowski, dodis.ch/69802.

dodis.ch/71064

Notiz des Vorstehers des EDA, Bundesrat Cotti¹

OSZE-GIPFELTREFFEN IN LISSABON

Bern, 6. Dezember 1996

Am 2./3. Dezember 1996 habe ich als amtierender Vorsitzender am Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE teilgenommen. Die schweizerische Delegation wurde von Bundespräsident Delamuraz geleitet.²

Das Gipfeltreffen

Zu Beginn des Gipfeltreffens zog ich vor den Staats- und Regierungschefs Bilanz über meine Vorsitztätigkeit.³ Ich berichtete über die erzielten Fortschritte im OSZE-Raum (Bosnien,⁴ Tschetschenien⁵) und über die weiterhin bestehenden Probleme (Belarus,⁶ Jugoslawien/Kosowo,⁷ Nagorno-Karabach⁸). Ebenso ging ich auf die Bedeutung des Sicherheitsmodells ein (Beilage).⁹

1 CH-BAR#E1004.1#2003/108#22*. Diese Informationsnotiz an den Bundesrat wurde von François Baras, diplomatischer Berater des Vorstehers des EDA, Bundesrat Flavio Cotti, dem Chef der Sektion OSZE des EDA, Martin Dahinden, sowie von Johannes Matyassy, persönlicher Mitarbeiter des Vorstehers des EVD, Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz, verfasst und von Bundesrat Cotti unterzeichnet. Sie wurde anlässlich der 41. Sitzung des Bundesrats vom 18. Dezember 1996 verteilt und zum Beschluss Nr. 2091 erhoben. Der Text der Informationsnotiz wurde am 9. Dezember 1996 unverändert als zweiter Punkt des Wochentelex 50/96 verschickt, vgl. dodis.ch/71553.

2 Für die Zusammensetzung der schweizerischen Delegation vgl. das BR-Prot. Nr. 1555 vom 23. Oktober 1996, dodis.ch/75795. Zum Gipfeltreffen vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2708.

3 Vgl. die Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bundesrat Cotti, vom 2. Dezember 1996, Faksimile dodis.ch/71064. Zur schweizerischen OSZE-Präsidentschaft vgl. die Zusammenstellung dodis.ch/T2233.

4 Zur OSZE-Mission und der Organisation der Nachkriegswahlen in Bosnien-Herzegowina vgl. QdD 31, Dok. 46, dodis.ch/69272, und Dok. 48, dodis.ch/76057, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2856.

5 Vgl. dazu den Bericht des Chefs der OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny, Botschafter Tim Guldinmann, über das am 27. Mai 1996 ausgehandelte Waffenstillstandsabkommen in Tschetschenien, dodis.ch/76995. Vgl. auch die Zusammenstellung Erster Tschetschenienkrieg (1994–1996), dodis.ch/T2571.

6 Vgl. dazu den Bericht von Aldo de Luca von der schweizerischen Botschaft in Warschau über die Menschenrechtssituation in Belarus vom 27. August 1996, dodis.ch/78011, sowie den Bericht über die Delegation des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Belarus vom 14. bis 16. Oktober 1996, dodis.ch/78010.

7 Vgl. dazu DDS 1996, Dok. 13, dodis.ch/68759, sowie Dok. 43, dodis.ch/74967.

8 Vgl. dazu DDS 1995, Dok. 48, dodis.ch/71729, sowie die Zusammenstellung Bergkarabachkonflikt (1988–1994), dodis.ch/T2190.

9 Für die Beilage vgl. das Faksimile dodis.ch/71064. Zur Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert vgl. auch QdD 31, Dok. 49, dodis.ch/76413, den Bericht des Amtierenden Vorsitzenden Cotti an das Gipfeltreffen von Lissabon vom 30. November 1996, dodis.ch/76594, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2826.

Das Gipfeltreffen stand im Zeichen der Auseinandersetzung um die bevorstehende *NATO-Erweiterung*. Die unterschiedlichen Standpunkte sind deutlich zum Ausdruck gekommen: Russland sprach sich energisch gegen die Ausdehnung der militärischen Infrastruktur der NATO in Richtung russisches Territorium aus und setzte sich für eine verstärkte Rolle der OSZE ein. Mit seiner Forderung nach einem Vertrag bzw. einer Charta für die europäische Sicherheit unterstützte Frankreich die russische Haltung. Die NATO-Staaten machten deutlich, dass sie kein Veto in der Erweiterungsfrage dulden. Die USA unterstrichen, dass die NATO eine Verteidigungsallianz sei, die niemanden bedroht; im Gleichschritt zur NATO-Erweiterung offerierten sie eine starke kooperative Beziehung mit Russland und anderen Staaten.¹⁰ Der OSZE wird in dieser Entwicklung eine subsidiäre Rolle zukommen.

Das Gipfeltreffen hat zwei Dokumente verabschiedet:¹¹

Das *Lissabonner Dokument über das Sicherheitsmodell* ist ein Schritt in einem weitergehenden Prozess. Es

- bestätigt das Recht jedes Staates, seine Sicherheitsvereinbarungen, einschliesslich militärischer Allianzen, frei zu wählen;
- erwägt eine Charta für Europäische Sicherheit (Anliegen Frankreichs, Russlands);
- gibt den Auftrag zur Ausarbeitung der Modalitäten für die Zusammenarbeit der Sicherheitsorganisationen.

Das *Gipfeldokument von Lissabon* bestätigt die Rolle der OSZE als zentrales Instrument der Konfliktverhütung, als Dialogforum und als Rahmen für die Aushandlung neuer Rüstungskontrollmassnahmen. Sicherheitspolitisch bedeutend ist die Einigung der KSE-Staaten, den Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa an die veränderte Situation anzupassen. Für eine institutionelle und operative Stärkung der OSZE bestand kein Konsens. Der nächste Gipfel wird 1998 stattfinden, die Türkei hat die Kandidatur von Istanbul angemeldet.¹² 1998 wird Polen Vorsitzland der OSZE.

In seiner Erklärung ging der Bundespräsident auf die spezifischen Aufgaben ein, welche die OSZE im Sinne einer umfassend verstandenen Sicherheitspolitik in Europa erfüllen kann.¹³ Neben der militärischen Dimension gewinnen heute die zivilen Bereiche (Demokratie, Rechtsstaat, Schutz nationaler Minderheiten und Respektierung der Menschenrechte) immer mehr an Bedeutung für Sicherheit und Stabilität. Ferner haben auch die sicherheitsrelevanten Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in der Tätigkeit der OSZE, welche die operationel-

¹⁰ Zum Beitritt der Schweiz zur Partnerschaft für den Frieden der NATO vgl. DDS 1996, Dok. 39, dodis.ch/72184, sowie die Zusammenstellung dodis.ch/T2275.

¹¹ Die Gipfelerklärung von Lissabon sowie die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, vgl. das Lissabonner Dokument 1996 vom 3. Dezember 1996, Dok. OSCE/DOC.S/1/96, dodis.ch/74823.

¹² Die folgende Gipfelkonferenz fand am 18. und 19. November 1999 in Istanbul statt, vgl. dazu die Informationsnotiz des EDI und des EDA an den Bundesrat, dodis.ch/77274.

¹³ Vgl. die Rede von Bundespräsident Delamuraz vom 2. Dezember 1996, dodis.ch/77474.

len Aufgaben der zuständigen internationalen Organisationen ergänzen kann, ihren Platz.¹⁴

Bilaterale Gespräche von Bundespräsident Delamuraz

Am Rande der Konferenz fanden ein kurzer Kontakt des Bundespräsidenten mit dem neuen rumänischen Präsidenten Constantinescu sowie bilaterale Gespräche mit den Premierministern Portugals, Antonio Guterres, und Spaniens, José Aznar, statt. Guterres interessierte sich für die politische Lage in Osteuropa – insbesondere das Verhältnis zwischen Russland und der Ukraine – und bestätigte das starke europäische Engagement seines Landes. Portugal wolle an allen europäischen Institutionen aktiv teilhaben: nicht nur am Binnenmarkt, auch in der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (die als notwendiges Gegengewicht zur amerikanischen Hegemonie und zur nach wie vor existierenden geopolitischen Bipolarität zwischen den USA und Russland zu sehen sei), von Anfang an in der Währungsunion, im Schengener Abkommen usw.; Portugal habe seine internationale und europäische Solidarität auch konkret mit Truppenkontingenten in Bosnien unter Beweis gestellt. Bezüglich der bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz wiederholte Guterres die bekannte Forderung seiner Regierung in der Frage des freien Personenverkehrs.¹⁵

Aznar, von Aussenminister Abel Matutes begleitet, gab eine zuversichtliche Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung in Spanien («les choses vont bien»). Es sei für Spanien sehr wichtig, zu den ersten Teilnehmern an der Währungsunion zu gehören; das prognostizierte Wirtschaftswachstum von 3% und die strikte Budgetpolitik sollten es erlauben, von Anbeginn weg mit dabei zu sein. Hauptproblem bleibe die Arbeitslosigkeit. Hinsichtlich der bilateralen Verhandlungen Schweiz–EU bestätigte Aznar die bereits von Aussenminister Matutes am 6. November in Lausanne eingenommene Position.¹⁶

Bilaterale Gespräche von Bundesrat Cotti

Am Rand des Gipfels hatte ich Gelegenheit, mich mit zahlreichen Delegationschefs zu unterhalten. Neben der politischen Situation im OSZE-Raum konnte ich auch über Themen von grossem Interesse für die Schweiz sprechen. So habe ich mit mehreren europäischen Kollegen, im besonderen dem portugiesischen Aussenminister Gama, den Stand der bilateralen Verhandlungen mit der EU besprochen. Dabei haben wir speziell die kürzlichen Fortschritte im Bereich des freien Personenverkehrs begrüsst.¹⁷ Mit dem norwegischen Aussenminister Godal

¹⁴ Vgl. den Bericht des Direktors des Bundesamts für Aussenwirtschaft des EVD, Staatssekretär Franz Blankart, über das Wirtschaftsforum der OSZE vom 27. bis 29. März 1996 in Prag, dodis.ch/71621.

¹⁵ Vgl. dazu den Bericht des Bundesamts für Gewerbe, Industrie und Arbeit (BIGA) des EVD über das Vorbereitungstreffen zum Thema Personenfreizügigkeit mit einer portugiesischen Delegation im November 1994, dodis.ch/67786, sowie die Notiz des Vizedirektors des BIGA, Dieter Grossen, über seinen Besuch in Lissabon am 19. Juli 1995, dodis.ch/72313.

¹⁶ Zum Besuch des spanischen Königs Juan Carlos I in Begleitung von Aussenminister Abel Matutes in der Schweiz vgl. DDS 1996, Dok. 52, dodis.ch/70972.

¹⁷ Bundesrat Cotti führte bereits am 3. Oktober 1996 anlässlich eines offiziellen Arbeitsbesuchs in Lissabon Gespräche mit Aussenminister Jaime Gama, vgl. dazu die Informationsnotiz des EDA an den Bundesrat, dodis.ch/68696. Zum Stand der Verhandlungen mit der EU im Bereich Personenfreizügigkeit Ende Jahr vgl. DDS 1996, Dok. 59, dodis.ch/71158.

besprach ich die Frage der Guthaben der Naziopfer; Norwegen beherbergt die Jahresversammlung des jüdischen Weltkongresses und hat eine Untersuchungskommission geschaffen, die sich mit dem Schicksal der Guthaben der Naziopfer in Norwegen befasst. Gegenüber dem ägyptischen Aussenminister Moussa, dem tunesischen Staatssekretär Ben Mustapha und dem israelischen Premierminister Netanyahu habe ich unseren Willen ausgedrückt, im Rahmen des Nahost-Friedensprozesses das uns anvertraute Dossier der menschlichen Dimension voranzubringen.¹⁸ Ich traf ebenfalls den weissrussischen Präsidenten Lukaschenko, die Präsidenten Rachmonow aus Tadschikistan und Alijew aus Aserbeidschan, ebenso meinen bosniakischen¹⁹ und albanischen Kollegen²⁰.

¹⁸ Für die Notizen der Gespräche von Bundesrat Cotti mit Staatssekretär Ben Mustapha sowie mit Premierminister Benjamin Netanyahu vgl. dodis.ch/75440 und dodis.ch/67966. Zum Stand des Nahost-Friedensprozesses vgl. auch DDS 1996, Dok. 25, dodis.ch/72793.

¹⁹ Jadranko Prlić.

²⁰ Tritan Shehu.

Im vorliegenden Band sind 50 Dokumente publiziert, die durch die zahlreichen Querverweise und Verknüpfungen im Anmerkungsapparat und in den digitalen Registern auch als Orientierungshilfe zu weiteren Dokumenten, Themen, Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen dienen.

Dans le présent volume, 50 documents sont publiés. Ceux-ci, grâce aux nombreux renvois et liens dans l'appareil d'annotation et dans les index numériques, servent également de guide pour d'autres documents, thèmes, personnes, organisations et noms géographiques.

Nel presente volume sono pubblicati 50 documenti che, attraverso numerosi riferimenti incrociati e rimandi presenti nell'apparato delle note e nei registri digitali, servono anche da guida per ulteriori documenti, argomenti, persone, organizzazioni e denominazioni geografiche.

Abkürzungen**Abréviations****Abbreviazioni**

dodis.ch/dds/abbreviations

Unter dem angegebenen Link befindet sich eine vollständige Liste aller Abkürzungen, die in den Publikationen der Forschungsstelle Dodis vorkommen.

Ce lien renvoie à une liste complète de toutes les abréviations qui apparaissent dans les publications de Dodis.

Questo link rimanda a un elenco completo di tutte le abbreviazioni dei volumi utilizzate nelle pubblicazioni del centro di ricerca Dodis.

Thematisches Verzeichnis

Table méthodique

Tavola metodica



dodis.ch/index/des/qdd31

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches thematisches Verzeichnis der Dokumente des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zum Thema *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à une table méthodique dynamique des documents du présent volume et de tous les documents liés au thème de la *sécurité et la coopération en Europe* dans la base de données Dodis.

Questo link rimanda a una tavola metodica dinamica dei documenti del presente volume come pure di tutti i documenti sul tema della *sicurezza e la cooperazione in Europa* che si trovano nella banca dati Dodis.

Verzeichnis der benutzten Dossiers

Liste des dossiers utilisés

Elenco dei dossiers utilizzati



dodis.ch/index/dos/qdd31

Unter dem angegebenen Link befindet sich ein dynamisches Verzeichnis der benutzten Archivdossiers des vorliegenden Bandes sowie aller Dokumente zum Thema *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* in der Datenbank Dodis.

Ce lien renvoie à un index dynamique des dossiers d'archives utilisés pour le présent volume et de tous les documents sur le thème de la *sécurité et la coopération en Europe*.

Questo link rimanda a un elenco dinamico dei dossieri d'archivio utilizzati per il presente volume come pure i documenti sul tema della *sicurezza e la cooperazione in Europa*.

Register

Index

Indici

Unter den angegebenen Links befinden sich dynamische Register der Personen, Körperschaften und geografischen Bezeichnungen, die in den Dokumenten des vorliegenden Bandes erwähnt sind.

Ces liens renvoient aux index dynamiques des personnes, organisations et noms géographiques mentionnés dans les documents du présent volume.

Questo link rimanda agli indici dinamici delle persone, delle organizzazioni e delle denominazioni geografiche menzionate nei documenti del presente volume.

Personen

Personnes

Persone

dodis.ch/index/bio/qdd31



Körperschaften

Organisations

Organizzazioni

dodis.ch/index/org/qdd31



Geografische Bezeichnungen

Noms géographiques

Denominazioni geografiche

dodis.ch/index/geo/qdd31



Quaderni di Dodis – fonti

Die Quaderni di Dodis sind eine Open-Access-Publikationsreihe in den Bereichen Zeitgeschichte und Aussenpolitik. In drei Unterreihen werden wissenschaftliche Monografien und Sammelbände ([studi](#)), thematische Quelleneditionen ([fonti](#)) sowie Biografien ([memorie](#)) publiziert. In der Unterreihe fonti sind bisher folgende Bände erschienen:

Bernd Haunfelder (Hg.)

Aus Adenauers Nähe. Die politische Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1956–1963

Bernd Haunfelder (Hg.)

Österreich zwischen den Mächten. Die politische Berichterstattung der schweizerischen Vertretung in Wien 1938–1955

Thomas Bürgisser und Sacha Zala (Hg.)

«Die Revolte der Jungen». Die Berichterstattung der Schweizer Diplomatie über die globale Protestbewegung um 1968

P.-Y. Donzé, C. Hauser, P. Lottaz et A. Maître (éd.)

«Journal d'un témoin». Camille Gorgé, diplomate suisse dans le Japon en guerre 1940–1945

Marc Dierikx and Sacha Zala (eds.)

When the Wall Came Down. The Perception of German Reunification in International Diplomatic Documents 1989–1990

Madeleine Herren und Sacha Zala (Hg.)

Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 1. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte des Internationalismus 1863–1914

Sacha Zala et Marc Perrenoud (éd.)

La Suisse et la construction du multilatéralisme, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946

Sacha Zala und Flurina Felix (Hg.)

Die Schweiz und die Konstruktion des Multilateralismus, Bd. 3. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der UNO 1942–2002

Beat Hodler (Hg.)

«Unsere jungen Ambassadoren». Internationaler Jugendaustausch aus schweizerischer Perspektive 1950–1989

Daniel Marc Segesser, Wolfgang Weber und Sacha Zala (Hg.)

Sehr geteilte Meinungen. Dokumente zur Vorarlberger Frage 1918–1922

Sacha Zala, Yves Steiner und Dominik Bär (Hg.)

Die Schweiz und die NNSC. Diplomatische Dokumente der Schweiz zur Geschichte der Neutral Nations Supervisory Commission in Korea 1951–1995

Sacha Zala, Yves Steiner, Annina Clavadetscher und Fabien Dubois (Hg.)

Der Historiker als Experte. Die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung 1961–1985

Sacha Zala and Lila Zeller (eds.)

Building an Oecumene of Historians. Documents on the History of the Comité International des Sciences Historiques 1926–2026

Sacha Zala and Thomas Bürgisser (eds.)

Geneva, Helsinki, and the Making of the CSCE. International Diplomatic Documents on the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969–1975

Sacha Zala, Thomas Bürgisser und Christian Bracher (Hg.)

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz 1969–1996

Für weitere Bände der Reihe | Pour d'autres volumes de la série
Per altri volumi della collana: dodis.ch/quaderni

Sacha Zala, Thomas Bürgisser und Christian Bracher (Hg.)

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen
des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz
1969–1996

Das anfängliche Misstrauen der Schweizer Diplomatie gegenüber einer gesamt-europäischen Sicherheitskonferenz steht in starkem Kontrast zu ihrem späteren Engagement für die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die zwischen 1973 und 1975 in Genf ausgehandelt wurde. Im Laufe des KSZE-Folgeprozesses brachte sie sich wiederholt mit Vorschlägen zu Streitschlichtung, Information, menschlichen Kontakten, Umwelt-, Menschenrechts- und Minderheitenfragen ein und fungierte mit den anderen neutralen und blockfreien Staaten als Brückenbauerin im Ost-West-Dialog. Nach dem Ende des Kalten Krieges beteiligte sie sich an der Umwandlung in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und prägte deren Präventivdiplomatie und Krisenmanagement mit.

In diesem Band werden 50 Dokumente zur Geschichte der Schweiz in der KSZE und der OSZE präsentiert, welche den Zeitraum von 1969 bis 1996 abdecken, als die Schweiz erstmals den Vorsitz der OSZE übernahm. Durch die Verknüpfung mit zahlreichen weiteren Dokumenten und Informationen in der Datenbank Dodis dient die Quellensammlung als wertvoller Kompass für weitere Forschungen.

Sacha Zala (*1968), Prof. Dr., Historiker, Direktor der Forschungsstelle Dodis und Professor an der Universität Bern.

Thomas Bürgisser (*1979), Dr., Historiker, Vizedirektor und Redaktionsleiter der Forschungsstelle Dodis.

Christian Bracher (*1998), M.A., Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle Dodis.

Dodis



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
Departament federal d'affars exteriors DFAE

ISBN 978-3-907261-81-1

